جامعة العلوم الإسلامية العالمية

كلية الدراسات العليا

قسم القانون المقارن

مظاهر مخالفة الإدارة لالتزامها بتنفيذ أحكام الإلغاء وضمانات تنفيذ هذه الأحكام

دراسة مقارنة وتطبيقية في القانون الأردني

Aspects of violation the administration commitment to implement cancellation judgments and guarantees for the implementation - a comparative study and applied in the Jordanian law –

Prepared by: Ali Raddad Sa'ed Al harayzeh

Supervised by: prof. Mohammad Khalayleh

إعداد

علي رداد سعد الحرايزه

المشرف

الأستاذ الدكتور محمد علي الخلايلة

قدمت هذه الأطروحة استكمالاً لمتطلبات درجة الدكتوراه في تخصص القانون العام في جامعة العلوم الإسلامية العالمية

تاريخ المناقشة: عمان (١٤ / ١ /٢٠١٥)

جامعة العلوم الإسلامية العالمية
كلية الدراسات العليا
قسم القانون العام

مظاهر مخالفة الإدارة لالتزامها بتنفيذ أحكام الإلغاء وضمانات تنفيذ هذه الأحكام
دراسة مقارنة وتطبيقية في القانون الأردني

إعداد
علي رداد سعد الحرايزه

إشراف
الأستاذ الدكتور محمد علي الخلايلة

"قدمت هذه الأطروحة إستكمالاً لمتطلبات درجة الدكتوراه في تخصص القانون العام
في جامعة العلوم الإسلامية العالمية "

تاريخ المناقشة: عمان (١٤ / ١ /٢٠١٥)

مظاهر مخالفة الإدارة لالتزامها بتنفيذ أحكام الإلغاء وضمانات تنفيذ هذه الأحكام "دراسة مقارنة وتطبيقية في القانون الأردني"

Aspects of violation the administration commitment to implement cancellation judgments and guarantees for the implementation - a comparative study and applied in the Jordanian law –

Prepared by: Ali Raddad Sa'ed Al harayzeh

Supervised by: prof. Mohammad Khalayleh

الطالب: علي رداد سعد الحرايزه

المشرف: الأستاذ الدكتور محمد علي الخلايلة

نوقشت هذه الأطروحة وأجيزت بتاريخ (14/1/2015)

أعضاء لجنة المناقشة:

الدكتور	الجامعة	التوقيع
1- الأستاذ الدكتور محمد الخلايلة	جامعة مؤتة	-----
2- الأستاذ الدكتور ارحيم الكبيسي	العلوم الإسلامية	-----
3- الأستاذ الدكتور محمد وليد العبادي	جامعة آل البيت	-----
4- الدكتور سليم الحتاملة	العلوم الإسلامية	-----

التفويض

جامعة العلوم الإسلامية العالمية

أنا الطالب **علي رداد سعد الحرايزه**، أفوض جامعة العلوم الإسلامية العالمية بتزويد نسخ من هذه الأطروحة ورقيا وإلكترونيا للمكتبات، أو للمنظمات، أو للهيئات والمؤسسات المعنية بالأبحاث، والدراسات العلمية عند الطلب.

الاسم: علي رداد سعد الحرايزه

التوقيع: ....

The World Islamic Sciences & Education University (WISE)

I, **Ali Raddad Sa'ed Al harayzeh** authorize the World Islamic Sciences & Education University to supply copies of my Thesis to libraries or establishments or individuals on request, according to The World Islamic Sciences & Education University Regulation.

Signature:

Date:

الإهـــــــداء

إلى من كان له عليّ أعظم الفضل إلى من غرس في نفسي حب العلم إلى روح والدي الطاهرة طيب الله ثراه واسكنه فسيح جناته .

إلى روح أمي الطاهرة عنوان المحبة والحنان التي رحلت عنا في ذروة عطائها لها الرحمة والمغفرة .

إلى زوجتي رائده العبادي رفيقة دربي وشريكتي في رحلة العمر التي وقفت إلى جانبي وتحملت العناء لتهيئ لي الظروف لإنهاء هذا العمل فهي رمز التضحية والوفاء .

إلى قرة عيني ومهجة الفؤاد وأمل المستقبل إلى أجمل من سكن قلبي أبنائي " رأفت، وريما ، ورنده، وعبد لله، وعبد الحكيم " .

إلى إخوتي الأعزاء مصدر اعتزازي وثقتي الذين أجدهم وقت الضيق سنداً وعوناً إلى أختي الغالية " أم أنور " عنوان المحبة والاحترام .

إليكم جميعا اهدي هذا الجهد المتواضع

الشكر والتقدير

لله الشكر من قبل ومن بعد

لا يسعني وقد منّ الله علي بإتمام هذا الجهد، إلا أن أتقدم بخالص الشكر ووافر الامتنان والتقدير إلى أستاذي الفاضل الدكتور محمد علي الخلايلة، لتفضله بالإشراف على هذه الرسالة، ولما قدمه لي من جهد وعطاء ونصائح وإرشادات سديدة طيلة إعداد هذه الدراسة، مما كان له الأثر على تجاوز الكثير من العقبات التي صادفتني أثناء إعداد هذا العمل.

كما وأتقدم بالشكر والعرفان للأساتذة الفضلاء أعضاء لجنة المناقشة لتفضلهم بقبول وتقييم هذا العمل وإبداء ملاحظاتهم وتوجيهاتهم لإثراء هذه الرسالة.

ولا يفوتني إلاّ أن أتقدم بالشكر والتقدير للعاملين في مكتبة جامعة العلوم الإسلامية العالمية، ومكتبة الجامعة الأردنية، وجامعة عمان العربية، وجامعة الإسراء، وجامعة الزرقاء، ومكتبة عبد الحميد شومان، لما قدموه لي من مساعده وجهود مشكورة لتامين المراجع والرسائل والدوريات اللازمة.

فهرس المحتويات

مظاهر مخالفة الإدارة لالتزامها بتنفيذ أحكام الإلغاء وضمانات تنفيذ هذه الأحكام دراسة مقارنة وتطبيقية في القانون الأردني

إعداد

علي رداد سعد الحرايزه

المشرف

الأستاذ الدكتور محمد علي الخلايلة

تاريخ المناقشة: ٢٠١٥/١/١٤

الملخص

تمثل ظاهرة مخالفة الإدارة لالتزامها بتنفيذ أحكام الإلغاء من أبرز المشاكل التي تواجه القضاء الإداري، فلا يستطيع القاضي الإداري من حيث المبدأ التدخل في عمل الإدارة وإجبارها على القيام بعمل أو الامتناع عنه، وفقا لمبدأ الفصل بين السلطات، كما أنه لا يمكن استخدام طرق التنفيذ المباشر في مواجهة الإدارة. وتزداد الأمور صعوبة إذا ما تذكرنا حقيقة عدم المساواة بين الإدارة بما تملكه من امتيازات وسلطات وبين الشخص الذي يتعامل معها ، فهذه السلطات والامتيازات تجعل الإدارة تتعمد في كثير من الأحيان الامتناع عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة في مواجهتها، وتفرض على المحكوم له حلولاً تخالف منطوق الحكم الذي انتهى إليه القاضي الإداري .

وتهدف هذه الدراسة التي تتكون من ثلاثة فصول والتي تتضمن مجموعة من المباحث والمطالب إلى تسليط الضوء على مظاهر مخالفة الإدارة لالتزاماتها بتنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة في مواجهتها، والتي تبدأ بالتراخي والتباطؤ في عملية التنفيذ مروراً بالتنفيذ الناقص ثم الامتناع الكلي عن التنفيذ ، كما تهدف في الوقت ذاته إلى تسليط الضوء على أهم ضمانات تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة في مواجهة الإدارة، سواء أكانت ضمانات تقليدية (الدعوى الإدارية، الدعوى الجزائية والدعوى المدنية) أو ضمانات حديثة (توجيه الأوامر القضائية للإدارة واستخدام الغرامة التهديدية في مواجهتها).

وقد بينت هذا الدراسة أن الضمانات التقليدية لتنفيذ الأحكام الإدارية وعلى أهميها لم تعد تكفي، وبأنة يتوجب على المشرع الأردني الاستفادة من تجربة المشرع الفرنسي في هذا السياق من خلال منح القاضي الإداري سلطة توجيه الأوامر القضائية للإدارة لإجبارها على تنفيذ الأحكام الصادرة في مواجهتها ، واستخدام الغرامة التهديدية في مواجهتها في حال امتناعها عن التنفيذ .

Aspects of violation the administration commitment to implement cancellation judgments and guarantees for the implementation - a comparative study and applied in the Jordanian law –

Prepared by: Ali Raddad Sa'ed Al harayzeh
Supervised by: prof. Mohammad Khalayleh

Dissection Date:

Abstract

Violating the administration commitment to implement the judicial rules to cancel decisions made by administrative authorities is one of the main problems faced by administrative courts, taking into account that administrative judge cannot - in principle - intervene in the job of the administration or force it to act or omission, according to the principle of separation of powers, and taking into account that administrative judge cannot use direct methods of implementation in the face of the administration.

The case would be more complex considering the reality of inequality between the administration with its privileges and powers and a person or a body who is dealing with administration, these powers and privileges make administration deliberately often refrain from carrying out administrative courts decisions against the administration.

The aim of this study, which consists of three main chapters include a group of sections, is to shed light on aspects of violating the administration commitment to implement the judicial rules to cancel decisions made by administrative authorities, which includes lax and then slowdown in the implementation of administrative courts decisions, as well as the overall implementation refrain. The study aims also to highlight the most important guarantees of the implementation of such decision, whether traditional warranties (administrative, criminal and civil proceedings) or modern guarantees (judicial orders for the administration to implement judicial judgments and the use of threatening fine to force the administration to implements such judgments).

This study has shown that traditional guarantees for the implementation of administrative judgments are no longer sufficient, and that Jordanian legislator must take a lesson from the French law in this context by giving administrative judge directing judicial orders for administration to force it to implement the judgments, and the use of threatening fine in the face of administration in the case of not implementation.

المقدمة

الحمد لله رب العالمين، خالق الإنسان في أحسن تقويم، وهاديه إلى سواء السبيل، والصلاة والسلام على رسوله الأمين صاحب الخلق العظيم، وعلى صحابته وآل بيته ومن اتبع رسالته وهداه إلى يوم الدين.

تعد الرقابة القضائية على أعمال الإدارة ضمانه أساسية لمبدأ المشروعية، إذ أنها تضمن التزام السلطات الإدارية في الدولة بحدود صلاحياتها، وبما يفرضه القانون عليها من ضوابط وقيود تشكل في مجملها الحماية اللازمة لحقوق وحريات الأفراد.

ولما كانت القرارات الإدارية من أهم الوسائل القانونية التي تملكها الإدارة لتنفيذ المهام الملقاة على عاتقها، فإن مبدأ المشروعية يوجب عليها وهي تتخذ هذه القرارات الالتزام بالقانون نصاً وروحاً، وإلا كانت قراراتها غير مشروعة، وقابلة للإلغاء من قبل القضاء الإداري.

وعلى الرغم من أن وجود القضاء الإداري بحد ذاته يعد مظهراً من مظاهر تحقيق العدالة، ووجهاً من وجوه الإنصاف، إلا أن ذلك لا يكتمل ولا يتم بمجرده فقط، بل ينبغي أن يستقر في الأذهان أنه لا قيمة لذلك القضاء إن لم يقترن وجوده بمبدأ هام وهو ضرورة احترام أحكام القضاء ووجوب تنفيذها.

فالهدف والغاية من إقامة الدعوى أساساً هو الحصول على الحق المدعى به، وهذا لا يتم بمجرد الحكم، بل يتوقف على تنفيذه، ومن هنا يتبين أنه وإن كانت المطالبة بالحق لا تخلو من أهمية، إلا أن الأهم هو أن يكون لهذا الحق التحول إلى حقيقة وواقع ملموس.

وعلى الرغم من أهمية تنفيذ الأحكام القضائية بصفة عامة، إلا أن هذه الأهمية تزداد، وتتضح بصورة اكبر في مجال تنفيذ الإحكام الإدارية، حيث أن أحد أطراف الخصومة في الدعوى الإدارية هي الإدارة بما لها من سلطات واسعة وامتيازات خاصة تجعلها في كثير من الأحيان قادرة على عدم الالتزام بالأحكام القضائية وتنفيذها بالطريقة التي يلزم فيها الأفراد في الدعاوي العادية.

وفي سياق الحديث عن رقابة القضاء الإداري لمشروعية قرارات الإدارة، فإن التساؤل الذي يثور عادة هو مدى التزام الإدارة بأحكام الإلغاء التي يمكن أن تصدر بشأن قراراتها غير المشروعة، وما هي ضمانات تنفيذ هذه الأحكام، وهو ما سنحاول في هذه الدراسة البحث فيه والإجابة عنه في ضوء آخر المستجدات في هذا المجال.

مشكلة البحث:

إن البحث في مظاهر مخالفة الإدارة لالتزاماتها بتنفيذ أحكام الإلغاء وضمانات تنفيذ هذه الأحكام يثير مجموعة من التساؤلات أهمها ما يلي:

١) ما هو الأساس القانوني لالتزام الإدارة بتنفيذ أحكام الإلغاء؟

٢) ما هي مظاهر مخالفة هذا الالتزام؟

٣) ما هي الوسائل التي يمكن من خلالها ضمان التزام الإدارة بتنفيذ أحكام الإلغاء التي تصدر في مواجهتها؟

٤) ما المقصود بالأوامر القضائية التي يمكن أن توجه إلى الإدارة للالتزام بتنفيذ أحكام الإلغاء وهل يأخذ القانون الأردني بهذه المسألة.

٥) ما المقصود بالغرامة التهديدية التي يمكن أن تفرض في مواجهة الإدارة للالتزام بتنفيذ أحكام الإلغاء وهل يأخذ بها القانون الأردني.

أهمية البحث:

تأتي أهمية هذه الدراسة في أنها تعالج موضوعا عمليا غاية في الأهمية، يتعلق بالحالة التي تخالف الإدارة فيها الالتزام بتنفيذ أحكام الإلغاء الصادرة عن القضاء الإداري، والضمانات التي يمكن أن تكفل التزام الإدارة في هذا السياق، باحترام ما يصدر عن القضاء من أحكام في مواجهتها، سواء تعلق الأمر بالضمانات التقليدية وهي: الطعن الإداري، الدعوى الجزائية, الدعوى المدنية، أو الضمانات الحديثة وهي: توجيه الأوامر القضائية للإدارة، والغرامة التهديديه.

أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة إلى تحقيق الأهداف التالية:

١) مناقشة وتحليل مظاهر مخالفة الإدارة لالتزاماتها بتنفيذ أحكام الإلغاء.

٢) مناقشة وتحليل الضمانات التقليدية لتنفيذ أحكام الإلغاء.

٣) مناقشة وتحليل الضمانات الحديثة لتنفيذ أحكام الإلغاء والمتمثلة في توجيه الأوامر القضائية للإدارة وفرض الغرامة التهديديه في مواجهتها، وهل يمكن تطبيق هذه الضمانات في القانون الأردني.

منهج الدراسة:

لقد اعتمدت هذه الدراسة على استخدام المناهج التالية:

أولاً: المنهج الوصفي

يستخدم الباحث في هذه الدراسة المنهج الوصفي الذي يقوم على دراسة الموضوع المطروح وجمع المعلومات المتعلقة به من التشريعات والأحكام القضائية والمراجع الفقهية ذات الصلة.

ثانياً: المنهج التحليلي

إن الفهم الصحيح لالتزام الإدارة بتنفيذ أحكام الإلغاء وضمانات تنفيذ هذه الأحكام، يفرض علينا استخدام المنهج التحليلي لغرض تحليل النصوص والمبادئ القضائية والآراء الفقهية، ودراسة الوضع القانوني والقضائي في كل من القانون الأردني والقانون المقارن للوصول إلى نتائج ذات فائدة.

ثالثاً : المنهج المقارن

إن منهج المقارنة يعد من أهم المناهج العلمية المستخدمة في الدراسات القانونية، ومن هذا المنطلق سيقوم الباحث باستخدام منهج المقارنة في العديد من جوانب الدراسة، وذلك لتحقيق الغاية منها، مع التركيز في المقارنة على القانون الفرنسي والقانون المصري لغزارة التجربة في هذين النظامين القانونين وقربهما من النظام القانوني الأردني.

الدراسات السابقة:

لقد تم تناول موضوع هذه الرسالة في مؤلفات عامة في مجال القضاء الإداري، وفي بعض الدراسات المتخصصة وكما يلي:

١) رسالة دكتوراه، للباحثة ميسون الأعرج بعنوان "آثار حكم إلغاء القرار الإداري" عام ٢٠٠٥ تناولت هذه الدراسة الضمانات التقليدية لتنفيذ الاحكام القضائية ، إلا أن هذه الدراسة لم تتناول الضمانات الحديثة لتنفيذ أحكام الإلغاء (الأوامر القضائية للإدارة، والغرامة التهديدية).

٢) رسالة ماجستير، للباحثة رنا إبراهيم الخطيب بعنوان "الوسائل القانونية لضمان الأحكام القضائية الإدارية" عام ٢٠١١م، تناولت هذه الدراسة الضمانات التقليدية لتنفيذ احكام الالغاء إلا أن هذه الدراسة أيضا لم تتناول الضمانات الحديثة لتنفيذ أحكام الإلغاء التي اشرنا إليها.

٣) بحث للدكتور محمد علي الخلايلة بعنوان "آثر النظام الانجلو سكسوني على القانون الفرنسي في مجال توجيه الأوامر القضائية للإدارة كضمانة لتنفيذ أحكام القضاء الإداري" عام ٢٠١٢م.

وسيكون لهذه الدراسات أهمية خاصة كمرجع لهذه الرسالة، علماً بأنهما لا تغطيان جميع محاور هذه الرسالة التي نأمل أن تكون أكثر شمولاً، من خلال ربطها لكل من الضمانات التقليدية والضمانات الحديثة لتنفيذ أحكام الإلغاء، بالإضافة إلى تناولها أهم مظاهر مخالفة الإدارة لالتزاماتها بتنفيذ هذه الأحكام.

خطة الرسالة:

انطلاقاً من أهمية هذه الدراسة وأهدافها فإن الباحث سيقوم بتقسيم محتويات الرسالة إلى ثلاثة فصول وعلى النحو التالي:

الفصل الأول: التعريف بدعوى الإلغاء وحجية الحكم الصادر فيها.

المبحث الأول: التعريف بدعوى الإلغاء.

المبحث الثاني: حجية الحكم الصادر في دعوى الإلغاء.

الفصل الثاني: مظاهر مخالفة الإدارة لالتزاماتها بتنفيذ حكم الإلغاء.

المبحث الأول: الامتناع عن تنفيذ الحكم أو التنفيذ الناقص له أو التباطؤ في التنفيذ.

المبحث الثاني: إعادة إصدار القرار الملغي أو إصدار نظام يضفي عليه الشرعية.

الفصل الثالث: ضمانات تنفيذ أحكام الإلغاء.

المبحث الأول: الضمانات التقليدية لتنفيذ أحكام الإلغاء.

المبحث الثاني: الضمانات الحديثة لتنفيذ أحكام الإلغاء.

الخاتمة والتوصيات:

الفصل الأول

ماهية دعوى الإلغاء وحجية الحكم الصادر فيها

وسنقوم بتقسيم هذا الفصل إلى مبحثين كما يلي:

المبحث الأول: ماهية دعوى الإلغاء.

المطلب الأول: تعريف دعوى الإلغاء وخصائصها.

المطلب الثاني: أنواع الدعاوي الإدارية وتمييزها عن دعوى الإلغاء.

المبحث الثاني: حجية الحكم الصادر في دعوى الإلغاء.

المطلب الأول: ماهية حجية الشيء المقضي.

الفرع الأول: تعريف حجية الأمر المقصي به.

الفرع الثاني: أساس حجية الأمر المقضي به.

المطلب الثاني: التمييز بين حجية الأمر المقضي به وقوة الأمر المقضي به.

المطلب الثالث: حجية الأمر المقضي به من النظام العام.

الفصل الأول

ماهية دعوى الإلغاء وحجية الحكم الصادر فيها

طالما أن موضوع الرسالة يتعلق بمخالفة الإدارة للالتزام القانوني عليها بتنفيذ أحكام الإلغاء التي تصدر عن القضاء الإداري سواء من حيث مظاهر مخالفة الإدارة لهذا الالتزام أو من حيث ضمانات تنفيذ هذه الأحكام، فقد رأينا من الضروري أن نخصص الفصل الأول منها للحديث ولو بصورة موجزه عن ماهية دعوى الإلغاء، وعن حجية الحكم الذي يصدر فيها.

وعليه فقد قمنا بتقسيم هذا الفصل إلى مبحثين يتناول الأول منهما ماهية دعوى الإلغاء، في حين يتناول الأخر حجية الحكم الصادر في الدعوى، وذلك على النحو التالي.

المبحث الأول

ماهية دعوى الإلغاء

وفي حديثنا عن ماهية دعوى الإلغاء سنعالج وبإيجاز شديد مسألتين خصصنا لكل منها مطلب مستقل وهما تعريف دعوى الإلغاء وخصائصها وأنواع الدعاوي الإدارية وتمييزها عن دعوى الإلغاء.

المطلب الأول

تعريف دعوى الإلغاء وخصائصها

يتكون هذا المطلب من فرعين يتناول الأول التعريف بدعوى الإلغاء في حين يتناول الآخر خصائص هذه الدعوى.

الفرع الأول: تعريف دعوى الإلغاء

تعرف دعوى الإلغاء في فرنسا بأنها دعوى قضائية هدفها أن يلغي القاضي الإداري قرارا غير مشروع[(١)]، وتعرف أيضاً بأنها دعوى قضائية يطلب الطاعن بمقتضاها من القضاء الإداري مراقبة مشروعية قرار إداري والحكم بإلغائه إذا تبين له انه غير مشروع[(٢)]. كما تعرف بأنها دعوى تستهدف إلغاء قرار لمخالفته للقواعد القانونية[(٣)].

وفي مصر وقريبا من ذلك تعرف دعوى الإلغاء بأنها دعوى قضائية ترفع للمطالبة بإعدام قرار إداري صدر مخالفاً للقانون، وتسمى أيضاً دعوى تجاوز السلطة، وتعد من أهم وسائل حماية

(١) علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، سنة ٢٠٠٤، ص(٢٧٦).

(٢) الدكتور محمد وليد العبادي، موسوعة القضاء الإداري، الطبعة الأولى, الوراق للنشر والتوزيع، عمان، سنة ٢٠٠٨، ص (٣٢٩).

(٣) الدكتورة ميسون جريس الأعرج، آثار حكم إلغاء القرار الإداري، رسالة دكتورة ، كلية الحقوق ، جامعة عمان العربية ، عمان، سنة ٢٠٠٥، ص (١٥).

المشروعية[١]. وتعرف أيضاً بأنها الدعوى التي يرفعها صاحب المصلحة إلى القضاء الإداري ويطلب فيها إلغاء قرار إداري غير مشروع[٢]. وتعرف أيضاً بأنها الدعاوي التي توجه ضد القرارات الإدارية غير المشروعة بهدف إلغاؤها دون أن يكون للقضاء سلطة تعديل العمل أو استبداله أو القضاء بالآثار الناشئة عن إلغاء القرار الإداري، أو الحكم بأية حقوق محددة للطاعن[٣].

وقد قامت دعوى الإلغاء في فرنسا كدعوى قضائية منذ حصول مجلس الدولة الفرنسي على ولاية القضاء المفوض عام ١٨٧٢م، وكان الأمر قبل ذلك يتعلق بمجرد تظلم رئاسي، وظلت هذه الدعوى من اختصاص مجلس الدولة وحده إلى أن أصبحت المحاكم الإدارية هي صاحبة الاختصاص العام في المنازعات الإدارية بمقتضى مرسوم ٣٠/ سبتمبر /١٩٥٣م، وأصبحت الدعوى تنظر على درجتين، وذلك لجواز استئناف أحكام المحاكم الإدارية الصادرة بالإلغاء أمام مجلس الدولة، وكان لمجلس الدولة الفرنسي الدور الأكبر في تحديد أحكام دعوى الإلغاء، وإن كان المشرع الفرنسي قد تدخل مرات متعددة لتنظيم بعض جوانبها[٤].

وفي مصر نشأت دعوى الإلغاء منذ قيام مجلس الدولة المصري بمقتضى القانون رقم (١١٢) لسنة ١٩٤٦م، وكانت محكمة القضاء الإداري تختص وحدها بنظر هذه الدعوى في أول الأمر إلى أن أنشأت المحاكم الإدارية عام ١٩٥٤م فشاركت في نظر دعاوي الإلغاء، وتنظر دعوى الإلغاء في مصر على درجتين أيضاً حيث أن المحكمة الإدارية العليا تختص بنظر الطعون التي ترفع إليها عن الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري[٥]. كما أن محكمة القضاء الإداري تختص بالفصل في الطعون التي ترفع إليها عن الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية، وتعتبر دعوى الإلغاء في مصر من خلق المشرع الذي نظمها صراحة في قوانين مجلس الدولة المتعاقبة، وإن كان هذا المجلس قد لعب دورا كبيرا في تحديد معالمها[٦].

وفي الأردن تعرف دعوى الإلغاء بأنها تلك الدعوى "التي يرفعها صاحب الشأن إلى محكمة العدل العليا، لمخاصمة قرار إداري نهائي صدر عن إحدى السلطات الإدارية الوطنية العامة يدعي انه غير مشروع، وأثر في مركزه القانوني، وذلك بطلب استصدار حكم بإلغائه

---

(١) الدكتور سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، سنة ١٩٧٦، ص (٣١٤).

(٢) الدكتور محمود حافظ، القضاء الإداري، في القانون المصري والمقارن، ط٧، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة ١٩٧٩، ص (٥٤٧).

(٣) الدكتور سامي جمال الدين، الدعوي الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري، ك (١)، منشاة المعارف، الإسكندرية، سنة ١٩٩١م، ص (١٣).

(٤) الدكتور ماجد راغب الحلو، والدكتور محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، سنة ١٩٩٤م، ص (١٩).

(٥) المادة (٢٣) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢م.

(٦) المادة (١٣) من القانون السابق.

لمخالفته مبدأ المشروعية، ويكون هذا الحكم الصادر عن المحكمة بإلغاء القرار الإداري المعيب حكماً ذا حجية قبل الكافة، وتنحصر صلاحية المحكمة بهذا الخصوص في فحص القرار الإداري موضوع الطعن لكي تقرر ما إذا كان هذا القرار مشروعا أم غير مشروع، فإذا قررت عدم مشروعيته حكمت بإلغائه، أما إذا رأت أن القرار مشروع فإنها تقوم برد الدعوى"(١).

وقد أنشئت محكمة العدل العليا صاحبة الاختصاص بنظر دعوى الإلغاء بموجب قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٧١) لسنة ١٩٥١، وبعد صدور الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢م،

التي نصت المادة (١٠٠) منه على أن "تعين أنواع جميع المحاكم ودرجاتها وأقسامها واختصاصاتها وكيفية إدارتها بقانون خاص على أن ينص هذا القانون على إنشاء محكمة عدل عليا" ولم يحدد الدستور صلاحيات محكمة العدل العليا، هذا وقد عرض القانون المؤقت رقم (٧١) لسنة ١٩٥١م، على مجلس الأمة، وقد تأثر المجلس بالتشريع المصري، ومنح محكمة العدل العليا بعض الاختصاصات التي كانت ممنوحة لمحكمة القضاء الإداري في مصر بموجب قانون مجلس الدولة رقم (١١٢) لسنة ١٩٤٦م، كما تأثر ببعض الصلاحيات التي كانت ممنوحة لمحكمة العدل العليا في فلسطين زمن الانتداب(٢).

وقد منح قانون تشكيل المحاكم رقم (٢٦) لسنة ١٩٥٢م، محكمة التمييز بصفتها محكمة عدل عليا صلاحية النظر في المنازعات الخاصة بطلبات إلغاء القرارات الإدارية النهائية التي يقدمها ذوو الشأن والمتعلقة بالتعيين بالوظائف العامة أو بمنح الزيادة السنوية أو القرارات الصادرة بفصلهم عن غير طريق التأديب وأيضاً النظر بالطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية وكذلك النظر بالطلبات التي يقدمها الأفراد والهيئات العامة بإلغاء القرارات الإدارية أو في الطعون المتعلقة بانتخابات المجالس البلدية والمحلية أو إبطال أي إجراء صادر بموجب نظام يخالف الدستور أو القانون بناء على شكوى المتضرر(٣).

ووفقا للقانون المؤقت رقم (١١) لسنة ١٩٨٩م أصبحت محكمة العدل العليا تتمتع بالاستقلالية الكاملة عن المحاكم النظامية، وبذلك تم تطبيق نظام القضاء المزدوج، بمعنى أن يكون هناك جهتين قضائيتين، جهة القضاء المدني، وتختص بالفصل في المنازعات بين الأفراد، وجهة القضاء الإداري، وتختص في المنازعات التي تقع بين الإدارة والأفراد، وقد جاءت اختصاصات

(١) د. عمر محمد الشوابكة، القضاء الإداري، ج١، مكتبة دار الثقافة للشر والتوزيع، عمان، سنة ١٩٩٦م، ص(١٨١).
(٢) حنا نده، القضاء الإداري في الأردن، جمعية عمال المطابع التعاونية، عمان، سنة ١٩٧٢م، ص (١٤٨) وما بعدها.
(٣) المادة (٣/١٠) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٢٦) لسنة ١٩٥٢م.

محكمة العدل العليا على سبيل الحصر، وهذا يعني أن هذه الاختصاصات تشكل استثناء على اختصاصات المحاكم النظامية التي لها الولاية العامة في نظر المنازعات الإدارية الأخرى(١).

وفي عام ١٩٩٢ صدر قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢ والذي أبقى على الاختصاص الحصري للمحكمة رغم توسعه في هذه الاختصاصات(٢).

ومن أبرز التعديلات الدستورية التي جرت سنة ٢٠١١ تعديل المادة (١٠٠) من الدستور الأردني الصادر سنة ١٩٥٢م، والتي تضمنت إنشاء قضاء إداري على درجتين حيث أصبح نص المادة كما يلي "تعين أنواع المحاكم ودرجاتها وأقسامها واختصاصاتها وكيفية إدارتها بقانون خاص على أن ينص هذا القانون على إنشاء قضاء إداري على درجتين". واستناداً لهذا التعديل الدستوري صدر مؤخراً قانون القضاء الإداري رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤ والذي تضمن إنشاء قضاء إداري على درجتين، الدرجة الأولى هي المحكمة الإدارية والدرجة الثانية هي المحكمة الإدارية العليا، ووفقاً لهذا القانون فإن المحكمة الإدارية تمارس إلى حد بعيد ذات الاختصاصات التي كانت تمارسها محكمة العدل العليا(٣). أما المحكمة الإدارية العليا فإنها ووفقاً للمادة (٢٥) من القانون

---

(١) دكتور نواف كنعان، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، سنة ٢٠٠٦، ص(٨٢).

(٢) وفقاً للمادة التاسعة من القانون تختص المحكمة دون غيرها بالنظر في الطعون المقدمة من ذوي المصلحة بما يلي:

١) الطعون بنتائج الهيئات التالية: البلديات، غرف الصناعة والتجارة، والنقابات، والجمعيات والنوادي، المسجلة في المملكة، وفي سائر الطعون الانتخابية التي تجري وفق القوانين والأنظمة النافذة المفعول.
٢) الطعون التي يقدمها ذوو الشأن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو المتعلقة، بالزيادة السنوية، أو بالترفيع، أو بالنقل، أو الانتداب أو الإعارة.
٣) طلبات الموظفين العموميين بإلغاء القرارات النهائية الصادرة بإحالتهم على التقاعد أو الاستيداع أو بفصلهم من وظائفهم أو فقدانهم لها أو إيقافهم، عن العمل بغير الطريق القانوني.
٤) طلبات الموظفين العموميين بإلغاء القرارات النهائية الصادرة بحقهم من قبل السلطات التأديبية.
٥) المنازعات الخاصة بالرواتب والعلاوات والحقوق التقاعدية المستحقة للموظفين العموميين أو للمتقاعدين منهم أو لورثتهم.
٦) الطعون التي يقدمها أي متضرر بطلب إلغاء أي قرار أو إجراء بموجب أي قانون يخالف الدستور أو أي نظام يخالف الدستور أو القانون.
٧) الطعون التي يقدمها أي متضرر بطلب وقف العمل بأحكام أي قانون مؤقت مخالف للدستور أو نظام مخالف للقانون أو الدستور.
٨) الطعون والمنازعات والمسائل التي تعتبر من اختصاص المحكمة بموجب أي قانون أخر.
٩) الدعوي التي يقدمها الأفراد والهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية.
١٠) الطعن في أي قرار إداري نهائي حتى لو كان محصنا بالقانون الصادر بمقتضاه.
١١) الطعن في أي قرارات نهائية صادرة عن جهات إدارية ذات اختصاص قضائي فيما عدا القرارات الصادرة عن هيئات التوفيق والتحكيم في منازعات العمل.

ب) تختص المحكمة في طلبات التعويض عن القرارات والإجراءات المنصوص عليها في الفقر(أ) السابقة من هذه المادة سواء رفعت إليها بصفة أصلية أو تبعية.

ج) ١. لا تختص محكمة العدل العليا بالنظر في الطلبات أو الطعون المتعلقة بأعمال السيادة.
٢. لا تقبل الدعوى المقدمة من أشخاص ليست لهم مصلحة شخصية.

(٣) وفقاً للمادة (٥) من هذا القانون فإن المحكمة الإدارية تختص بما يلي:

أ- تختص المحكمة الإدارية دون غيرها بالنظر في جميع الطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية بما في ذلك:=

تختص بالنظر في الطعون التي ترفع إليها في جميع الأحكام النهائية الصادرة عن المحكمة الإدارية وتنظر في الطعون من الناحيتين الموضوعية والقانونية.

الفرع الثاني: خصائص دعوى الإلغاء

يتضح مما سبق أن دعوى الإلغاء تمتاز بمجموعة من الخصائص المرتبطة بطبيعة الجهة المدعى عليها وهي الإدارة، وبمضمون الدعوى وغايتها الأساسية وهي حماية مبدأ المشروعية وتتلخص هذه الخصائص بما يلي:

أولاً : دعوى الإلغاء دعوى قضائية

تعتبر دعوى الإلغاء دعوى قضائية فهي ترفع طبقا لقانون المرافعات أو الإجراءات المدنية أو الإدارية أمام الجهات القضائية المختصة، التي تملك سلطة إعدام القرار الإداري المطعون فيه بالكيفية التي حددها القانون، وضمن آجال محدده.

وتختلف دعوى الإلغاء عن الدعوى الشخصية،بأنها تقام في مواجهة قرار إداري، بغض النظر عن الشخص الذي أصدره، فقد يتغير منصب مصدر القرار، وتبقى الدعوى سارية في مواجهة نفس الإدارة التي أصدرت القرار، أما الدعوى الشخصية فهي النزاع القائم بين أشخاص، فالشخص الذي يريد حماية مركزه القانوني يلجا إلى القضاء لحماية هذا المركز في مواجهة

---

١)= الطعون في نتائج انتخابات هيئات غرف الصناعة والتجارة والنقابات والجمعيات والنوادي المسجلة بالمملكة، وفي الطعون الانتخابية التي تجري وفق القوانين والأنظمة المعمول بها ما لم يرد نص في قانون آخر على إعطاء هذا الاختصاص لمحكمة أخرى.

٢) الطعون التي يقدمها ذوو الشأن في القرارات الإدارية النهائية المتعلقة في الوظائف العامة أو بالترقيع أو بالنقل أو بالانتداب أو بالإعارة أو بالتكليف أو بالتثبيت في الخدمة أو بالتصنيف.

٣) طعون الموظفون العموميون المتعلقة بإلغاء القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بإنهاء خدماتهم أو إيقافهم عن العمل.

٤) طعون الموظفون العموميون المتعلقة بإلغاء القرارات الإدارية النهائية الصادرة بحقهم من سلطات التأديب.

٥) الطعون الخاصة بالرواتب والعلاوات والمكافآت والزيادات السنوية والحقوق التقاعدية المستحقة للموظفين العموميين أو للمتقاعدين منهم أو لورثتهم بموجب التشريعات النافذة.

٦) الطعون التي يقدمها أي متضرر لطلب إلغاء أي نظام أو تعليمات أو قرار والمستندة إلى مخالفة النظام للقانون الصادر بمقتضاها أو مخالفة التعليمات للقانون أو النظام الصادر بمقتضاها أو مخالفة القرار للقانون أو النظام أو التعليمات التي صدر بالاستناد إليها.

٧) الطعون التي يقدمها أي متضرر المتعلقة بإلغاء القرارات الإدارية النهائية ولو كانت محصنة بالقانون الصادر بمقتضاها.

٨) الطعون في أي قرارات نهائية صادرة عن جهات إدارية ذات اختصاص قضائي فيما عدا القرارات الصادرة عن هيئات التوفيق والتحكيم في منازعات العمل.

٩) الطعون التي تعتبر من اختصاص المحكمة الإدارية بموجب أي قانون آخر.

ب- تختص المحكمة الإدارية بالنظر في طلبات التعويض عن الأضرار اللاحقة نتيجة القرارات والإجراءات المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة إذا رفعت إليها تبعاً لدعوى الإلغاء.

ج- تخضع الطعون المتعلقة بالضرائب والرسوم إلى طرق الطعن المبينة في القوانين الخاصة.

د- لا تختص المحكمة الإدارية بالنظر في الطلبات أو الطعون المتعلقة بإعمال السيادة.

هـ- لا تقبل الدعوى المقدمة ممن ليس له مصلحة شخصية.

شخص أخر بعينه، وإذا توفي هذا الشخص انتهت الخصومة بكاملها، أو وجب إدخال الخلف الخاص أو العام للمدعي عليه عند الاقتضاء(١).

وفي فرنسا كانت طعون الإلغاء حتى سنة ١٨٧٢م، تتصل بأصل نشأتها التاريخية باعتبارها نوعا من أنواع التظلمات الإدارية الرئاسية، هذا التظلم الذي كان يمثل آنذاك الطريق الوحيد لاقتضاء الحقوق في ظل فكرة الإدارة القاضية، ومنذ عام ١٨٧٢م أصبحت دعوى الإلغاء دعوى قضائية، وذلك بمنح مجلس الدولة الفرنسي وظيفة القضاء البات أو المفوض، أي حق الفصل نهائيا في المنازعات طبقا للقانون، ودون الحاجة إلى تصديق رئيس الدولة على أحكامه(٢).

وبسبب تزايد الطعون المقدمة إلى مجلس الدولة صدر الإصلاح التشريعي في ١٩٥٣/٩/٣م الذي جعل مجلس الدولة صاحب الولاية العامة بنظر الدعوى الإدارية التي لم يمنح القانون اختصاص النظر فيها إلى أي محاكم أخرى، ويمكن استئناف أحكام المحاكم الإدارية أمام مجلس الدولة الفرنسي، إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك.

وبهذا فقد انتهى الوضع بطعون الإلغاء لكي تصبح دعاوي قضائية بكل ما تحمله هذه الكلمة من معنى، ومن ثم فإن دعوى الإلغاء في فرنسا تُنظر على درجتين تعرض الأولى أمام المحاكم الإدارية، والدرجة الثانية تعرض أمام مجلس الدولة بوصفهِ محكمة استئناف.

وفي مصر تعتبر دعوى الإلغاء كذلك من الدعاوي القضائية، وذلك منذ نشأتها مع قيام مجلس الدولة المصري بموجب القانون رقم (١١٢) لسنة ١٩٤٦م، وذلك برفع الدعوى إلى جهة تملك الولاية القضائية بالمعنى الفني الدقيق وتصدر أحكاما لا معقب عليها من أية هيئة سياسية أو إدارية أخرى(٣).

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية تلك الطبيعة القضائية لدعوى الإلغاء في حكم لها قررت فيه أن "القضاء الإداري لا يعتبر بالنسبة للجهة الإدارية درجة أعلى من درجات التقاضي، بل الجهتان مستقلتان في اختصاصهما الوظيفي، والمفروض أن القرار الإداري يستنفذ جميع مراحله من درجات السلم الإداري حتى يصبح نهائيا قبل اللجوء إلى القضاء الإداري لطلب إلغائه أو وقف تنفيذه، وهذا الطلب هو في حقيقته دعوى قضائية بالنسبة للقرار الإداري"(٤).

وفي الأردن رأينا فيما سبق أن دعوى الإلغاء نشأت تشريعيا كدعوى قضائية بمقتضى قانون تشكيل المحاكم الأردني رقم (٢٦) لسنة ١٩٥٢م، وقانون محكمة العدل العليا المؤقت الصادر سنة ١٩٨٩م، ثم قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م، وأخيراً قانون

---

(١) محمد محمد عبداللطيف، قانون القضاء الإداري، ك(٢)، دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة ٢٠٠٢، ص (٤٤).

(٢+٣) الدكتور طعمية الجرف، قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة ١٩٧٧م، ص (٢٨،٢٧).

(٣) الدكتور سامي جمال الدين، الدعوي الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري، المرجع السابق، ص(٢٧).

(٤) حكم المحكمة الإدارية العليا، تاريخ ١٩٥٧/٦/٨م، مجموعة العشر سنوات الأولى ص (٦٤٨).

انظر كذلك قرار المحكمة الإدارية العليا الصادر بتاريخ ١٩٨٨/١١/١٥م، الطعن رقم ٨٣٥.

القضاء الإداري الأردني الحالي رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤، وبهذا تعتبر دعوى الإلغاء في الأردن ذات منشأ تشريعي والذي نظم أحكامها صراحة في قوانين محكمة العدل العليا المتعاقبة وقانون القضاء الإداري الأردني الحالي وعلى نحو يؤكد طبيعتها كدعوى قضائية[١].

ثانيا: دعوى الإلغاء دعوى موضوعية (عينية)

تعتبر دعوى الإلغاء دعوى موضوعية عينية، بمعنى أن الخصومة في دعوى الإلغاء تنصب على القرار الإداري المطعون فيه، بغية بحث مشروعيته وإعدامه في حالة ثبوت مخالفته للقانون بالمعنى الواسع أو رفضها، وتأييد القرار إذا تبين للقضاء أنه مشروع[٢].

وتتميز دعوى الإلغاء بطابعها العيني أو الموضوعي، فهي لا تتسم بالطابع الشخصي أو الذاتي الذي يهدف إلى حماية مراكز قانونية شخصية أو فردية، كالدعوى التي يرفعها البائع على المشتري أو الدائن على المدين مثلا، وإنما تعتبر دعوى عينية أو موضوعية تستهدف مهاجمة قرار إداري معيب، وليست موجهة ضد مصدر القرار مهما كانت درجته الإدارية، حتى ولو كانت تتضمن الدعوى الدفاع عن مصلحة شخصية، إذ أن الهدف الرئيسي هو حماية القواعد القانونية العامة المجردة، وحماية مبدأ المشروعية، والذي يتحقق من خلال هذه الدعوى[٣].

وقد أكدت على هذه الطبيعة الموضوعية أو العينية لدعوى الإلغاء محكمة العدل العليا في العديد من أحكامها ومنها الحكم الذي جاء فيه".. أن دعوى الإلغاء بطبيعتها هي دعوى موضوعية، القصد منها ليس مجرد الدفاع عن المشروعية والصالح العام فحسب بل والدفاع عن مصلحة ذاتية للمستدعي أثر فيها القرار المطعون فيه تأثيراً مباشراً حتى تكون المصلحة الذاتية قرينة على جدية الدعوى، والقول بغير ذلك يجعل من دعوى الإلغاء دعوى حسبه"[٤].

وقضت في حكم آخر لها بأن "دعوى الإلغاء ليست دعوى شخصية بل عينية القصد منها فحص مشروعية القرار ورد الإدارة إلى جادة الحق تحقيقا للمصحة العامة"[٥]. كما قضت بأن "قضاء الإلغاء يقوم على مخاصمة القرار الإداري المخالف للقانون ويدور حول مبدأ المشروعية ولا يهدف كالقضاء العادي إلى حماية الحقوق والمراكز الفردية المعتدى عليها"[٦].

ثالثا: دعوى الإلغاء دعوى مشروعية

يقصد بدعوى المشروعية في هذا السياق تلك الدعوى التي تتعلق ببحث مشروعية القرار المطعون فيه، فإذا تبين للمحكمة أن القرار مخالف للقانون قضت بإلغائه لخروجه عن مبدأ

---

(١) الدكتور نواف كنعان، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، سنة ٢٠٠٦، ص(١٧٣).
(٢) الدكتور عبد الحكيم فودة، الخصومة الإدارية، دار المطبوعات الجامعية، سنة ١٩٩٦، ص(٢٧).
(٣) الدكتور سامي جمال الدين، الدعوي الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري، المرجع السابق، ص(٢٩).
(٤) عدل عليا رقم ٨٠/٨٢، مجلة نقابة المحامين الأردنيين سنة ١٩٨٢، ص(٢٧٢).
(٥) عدل عليا تاريخ ١٩٨٧/١/٢٣، مجلة المحامين الأردنيين، سنة ١٩٨٧، ص(٦٧).
(٦) عدل عليا تاريخ ١٩٧٨/٧/٢٠، مجلة المحامين الأردنيين، سنة ١٩٧٨، ص(١٢١٣).

المشروعية، فالقرار غير المشروع قرار مجاوز للسلطة ولهذا تسمى دعوى الإلغاء دعوى "تجاوز السلطة"[١].

وتعتبر دعوى الإلغاء، أو دعوى الطعن بسبب تجاوز السلطة هي طريق الطعن الأصلي لإلغاء القرارات الإدارية وحماية مبدأ المشروعية وتقرير سيادة القانون، ويمكن القول أنها دعوى القانون العام، أو الدعوى العامة، وذلك أن الهدف الأساس من إقامتها يتمثل في تخويل القاضي المختص سلطة إعدام القرارات الإدارية غير المشروعة، بحيث لا يجوز استبعادها إلا بنص تشريعي صريح، لذلك فهي دعوى قضائية متاحة للأفراد وتحت تصرفهم يستخدمونها للطعن ضد أي قرار إداري غير مشروع دون حاجة لوجود نص قانوني ينص عليها، وحتى في الحالات التي ينص فيها على عدم جواز الطعن في القرار، وذلك تكريسا لدولة القانون والمحافظة على مشروعية الأعمال الإدارية[٢].

وفي فرنسا اجمع الفقه الفرنسي على أن دعوى الإلغاء دعوى القانون العام التي لا يجوز للمشرع استبعادها إلا بنص صريح على ذلك، لهذا قيل بان دعوى الإلغاء تتضمن طابع القانون العام، كما قيل بأن دعوى الإلغاء تتعلق بالنظام العام، أو لها طابع النظام العام[٣].

وفي مصر لا يجوز حظر دعوى الإلغاء لمخالفة ذلك للنصوص الصريحة للدستور المصري الصادر سنة ١٩٧١م.

أما في الأردن فقد أكدت محكمة العدل العليا في حكم حديث نسبياً لها بالقول "... إذا كان هدف رافع الدعوى هو إلغاء القرار لعدم المشروعية ومخالفة القانون، فتكون الدعوى من اختصاص المحكمة، وأما إذا كان الهدف من رفعها هو الحصول على حق يعتقد بأحقيته فتكون المحكمة غير مختصة، كون النزاع نزاع مدني يدخل ضمن اختصاص المحاكم المدنية.." [٤].

ويترتب على اعتبار دعوى الإلغاء دعوى القانون العام أو دعوى المشروعية انه لا يجوز استبعاد هذه الدعوى إلا بنص تشريعي، وأنه لا يجوز التنازل مسبقا عن رفع دعوى الإلغاء، بخلاف الأمر في الدعوى الشخصية، ويجوز لمن تنازل مسبقا عن دعوى الإلغاء أن يقيمها لاحقا، ولا يجوز للإدارة المعنية أن تحتج أمام قاضي الإلغاء بذلك التنازل[٥]، وأيضاً للمتنازل أن يرجع عن تنازله في أي وقت يشاء مع مراعاة مواعيد دعوى الإلغاء التي هي بطبيعة الحال من النظام العام، وكذلك لا يجوز التنازل عن حكم قضى بإلغاء قرار إداري غير مشروع.

---

(١) الدكتور محمود الجبوري، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر، عمان، سنة ١٩٩٨، ص(٦٦).
(٢) الدكتور أنور أحمد رسلان، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة ١٩٩٩، ص(٣٨٣).
(٣) الدكتور محمد وليد العبادي، موسوعة القضاء الإداري، المرجع السابق، ص (٣٣٥).
(٤) عدل عليا أردنية، قرار رقم ٢٠٠٥/٥٠٥، تاريخ ٢٠٠٦/٢/١٦، مجلة المحامين الأردنيين، العدد (٤) لسنة ٢٠٠٧، ص (٥٧٦).
(٥) الدكتور سليمان الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، مطبعة عين شمس، القاهرة، سنة ١٩٨٢، ص(١٢٥). ص(١٢٥).

رابعاً: دعوى الإلغاء تحكمها إجراءات خاصة

ويقصد بذلك أن دعوى الإلغاء باعتبارها الأداة المميزة والفاعلة في تامين الرقابة على الإدارة وإلزامها باحترام القانون، ومن اجل تحقيق هذا الهدف وتعزيز هذا الدور الرقابي، أحاطها المشرع برعاية خاصة في العديد من الدول، بهدف التيسير والتسهيل على الأفراد في رفع الدعوى أمام القضاء الإداري[١]، ومن الإجراءات الخاصة التي تحكم دعوى الإلغاء أيضاً أن سلطة القاضي فيها مقيدة وتنحصر في بحث مدى مشروعية القرار الإداري، ومدى اتفاقه مع قواعد القانون، إذ لا يملك القاضي الإداري إلا الحكم بإلغاء القرار الإداري إذا كان غير مشروع، أو رد الدعوى إذا كان القرار المطعون فيه مشروعاً، وبذلك لا يستطيع القاضي أن يقوم بتحديد نطاق المركز القانوني للطعان أو أن يقوم بسحب قرار الإدارة أو تعديله ، أو أن يصدر قرارا أخر محل القرار المعيب الذي أصدرته الإدارة، ويكون الحكم الصادر بالإلغاء يتمتع بحجية مطلقة في مواجهة الكافة[٢].

هذا وقد أحاط المشرع الفرنسي دعوى الإلغاء برعاية خاصة تميزت بتبسيط إجراءات الدعوى وتيسير قبولها، إذ لا يشترط تقديم هذه الدعوى عن طريق محام وذلك لبقاء الدعوى على صفتها التي ولدت عليها في فرنسا كتظلم إداري، كما لا يطلب من الإفراد دفع رسوم مقدماً مع أنها تكاد تكون رمزية[٣].

ويعلق جانب من الفقه على هذا الوضع بقوله: "أصبح يكفي أن يعرف الطاعن الكتابة ويحصل على ورقة عليها طابع ليستطيع رفع دعوى الإلغاء، الأمر الذي أدى إلى زيادة عدد دعاوي الإلغاء من ناحية وتوسع مجلس الدولة في قبولها من ناحية أخرى، وهذا التطور في القضاء الإداري الفرنسي أيضا أدى إلى ظهور عيب جديد من عيوب إلغاء القرار الإداري وهو عيب مخالفة القانون، وذلك إلى جانب عيوب عدم الاختصاص، والشكل، وإساءة استخدام السلطة"[٤].

وفي الأردن فإن إجراءات دعوى الإلغاء سهله وبسيطة، فالترافع أمام المحكمة الإدارية أسهل من الترافع أمام محكمة الصلح، كما أن صدور الحكم يكون سريعاً[٥]، ويتطلب المشرع الأردني رفع الدعوى من خلال محام أستاذ (مارس المحاماة بهذه الصفة لمدة لا تقل عن خمس

(١) علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، المرجع السابق (٢٧٩).
(٢) الدكتور محمد عبد الحميد أبو زيد، القضاء الإداري ولإيتاء الإلغاء والتعويض، دار الثقافة العربية، القاهرة، سنة ١٩٨٨، ص (٦) وما بعدها.
(٣) الدكتور سليمان الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، المرج السابق، ص (١٢٥).
(٤) الدكتور أنور أحمد رسلان، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة ١٩٩٩، ص (٣٥٢)
(٥) الدكتور زهير أحمد قدوره، الوجيز في القضاء الإداري وتطبيقاته في الأردن، ط١، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، سنة ٢٠١١، ص (٨٦).

سنوات أو عمل في وظيفة قضائية لمدة مماثلة قبل ممارسته المحاماة) يوكله المستدعي لتقديم الدعوى وتمثيله لدى المحكمة في جميع إجراءات المحاكمة وحتى صدور الحكم النهائي فيها[١].

المطلب الثاني

أنواع الدعاوي الإدارية وتمييزها عن دعوى الإلغاء

تقسم الدعاوي الإدارية تقليدياً إلى دعوى الإلغاء، ودعوى التعويض، ودعوى فحص المشروعية والتفسير، ودعوى الزجر والعقاب، وتقسم حديثاً إلى الدعاوي الموضوعية أو العينية والتي تستهدف حماية المصلحة العامة والشرعية القانونية، والدعوى الشخصية والتي تستهدف حماية المصلحة الشخصية أو الذاتية للأفراد، وعليه سنقسم هذا المطلب إلى الفرعيين التاليين.

الفرع الأول: التقسيم التقليدي للدعاوي الإدارية.

الفرع الثاني: التقسيم الحديث للدعاوي الإدارية.

الفرع الأول: التقسيم التقليدي للدعاوي الإدارية

أولاً: قضاء الإلغاء، وهو الذي يقوم القاضي الإداري فيه بفحص مشروعية القرار الإداري فإذا انتهى إلى عدم مشروعيته، يحكم القاضي بإلغاء القرار الإداري، فلا يملك القاضي تعديل القرار المطعون فيه، كذلك ليس للقاضي استبداله بقرار آخر[٢].

ثانياً: قضاء التعويض، أو (القضاء الكامل) وهو قضاء شخصي موجة إلى الإدارة لمطالبتها بتعويض للمدعى عما أصابه من أضرار مادية وأدبية، جراء صدور قرار إداري غير مشروع بحقه، ويخول هذا القضاء القاضي الإداري، بحث مشروعية القرار الإداري وتعديله والحكم بالتعويض عن الأضرار الناجمة عن ذلك، وذلك لتصحيح المركز القانوني للطاعن[٣].

وتختلف دعوى الإلغاء عن دعوى التعويض بهذا المعنى من الجوانب التالية:

١) من حيث طبيعة كل منهما: أن دعوى الإلغاء هي دعوى عينية موضوعية، وتستهدف مخاصمة القرار الإداري غير المشروع، وتحقيق مبدأ المشروعية، بينما دعوى التعويض، فهي دعوى الحقوق الشخصية الذاتية، لأنها تنعقد على أساس أنها مركز قانوني خاص وذاتي، وتستهدف تحقيق مصلحة خاصة.

---

(١) المادة (٩/أ) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤.

(٢) الدكتور أنور أحمد رسلان، القضاء الإداري، ص(٣٦٦).

(٣) الدكتور ماجد راغب الحلو، والدكتور محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص(١٦).

٢) من حيث هدف كل منهما: تهدف دعوى الإلغاء إلى إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة، بينما الهدف من دعوى التعويض هو جبر الضرر المادي والمعنوي بتعويض المضرور عن الأضرار الناجمة عن النشاط الضار للإدارة(١).

٣) من حيث محل كل منهما: فإن محل دعوى الإلغاء هو القرار الإداري النهائي، أما دعوى التعويض فإنها قد تكون ضد قرار إداري نهائي، وقد تكون بمناسبة تنفيذ عقد إداري، أو نتيجة لعمل مادي قامت به الإدارة، ونشأ عنه ضرر أصاب الأفراد، فهذه المسائل لا تصلح أن تكون محلا لدعوى الإلغاء، فدعوى التعويض أوسع من دعوى الإلغاء سواء من حيث تصرفات الإدارة التي تصلح محلا لها، أو من حيث نطاقها الزمني(٢).

٤) من حيث مدى سلطة القاضي، يتمتع القاضي الإداري في دعوى التعويض بسلطة واسعة، فهي سلطة لا تقتصر ولا تقف عند حدود إلغاء القرار الإداري المعيب بل تتعداه لتمتد وتشمل تقويمه، أو تعديله أو حتى استبدال غيره به، والحكم بالتعويض، فمهمة القاضي في قضاء التعويض تمتد لبحث الوقائع، وحسم جميع عناصر النزاع، وتحديد المركز القانوني للطاعن، وبيان الحكم السليم الواجب إتباعه من جانب الإدارة(٣).

٥) من حيث المواعيد، ميعاد الطعن في دعوى الإلغاء ميعاد قصير(٤). أما دعوى التعويض، فتخضع للمواعيد المقررة في الدعاوي المدنية، بمعنى أن دعوى التعويض ليس لها ميعاد محدد لرفعها وإنما تتقادم بتقادم الحق المدعى به(٥). وهذا ما ذهبت إليه محكمة العدل العليا الأردنية، في احد أحكامها حيث أكدت فيه على أن "طلبات التعويض عن القرارات الإدارية المنصوص عليها في المادة (٩/أ) من قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢، لا تخضع لمدة الطعن بالقرار الإداري وعليه يكون الدفع بأن الدعوى مقامه بعد انقضاء المدة مستوجب الرد "(٦).

٦) من حيث حجية الحكم الصادر، يمتاز الحكم الصادر في دعوى التعويض بحجية نسبية أي أن حجية الحكم تقتصر على الإطراف في الدعوى (الطاعن رافع الدعوى والجهة

(١) الدكتور نواف كنعان، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص (١٦٢).
(٢) الدكتور محمد الشافعي أبو راس، القضاء الإداري، مكتبة النصر، الزقازيق، بدون تاريخ نشر، ص(٣٠٢).
(٣) الدكتور إعاد علي القيسي، القضاء الإداري وقضاء المظالم، ط (١)، دار وائل للنشر، عمان، سنة ١٩٩٩، ص (١٥٤).
(٤) نصت المادة (٨/أ) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤ على ما يلي "مع مراعاة ما ورد قي أي قانون آخر وأحكام الفقرتين (ج) و(د) من هذه المادة، تقام الدعوى لدى المحكمة الإدارية باستدعاء يقدم إليها خلال ستين يوما من اليوم التالي لتاريخ تبليغ القرار الإداري المشكو منه للمستدعي أو من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية أو بأي وسيلة أخري بما في ذلك الوسائل الالكترونية إذا كان التشريع ينص على العمل بالقرار من ذلك التاريخ أو يقضي بتبليغه لذوي الشأن بتلك الطريقة".
(٥) الدكتور عبد الغني بسنوني عبدالله، ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة، قضاء الإلغاء، منشاة المعارف، الإسكندرية، سنة ١٩٨٣، ص(٧).
(٦) عدل عليا، رقم (١٩٩٤/١٤)، مجلة المحامين الأردنيين العدد (٤) لينة ١٩٩٥، ص (٦١٩).

الإدارية التي أصدرت القرار المطعون فيه) ولا يتعداه إلى الغير حتى لو كان صاحب مصلحة ما دام أنه ليس صاحب حق، هذا على خلاف الحكم الصادر في دعوى الإلغاء الذي يتمتع بحجية الأمر المقضي به قبل الكافة(١)، وعلى النحو الذي سنتحدث عنه لاحقاً بالتفصيل.

ثالثا: قضاء فحص المشروعية والتفسير

يقتصر دور القاضي الإداري في هذا القضاء على مجرد تفسير القرار الإداري وبيان معناه أو بحث مشروعيته، ومدى مطابقته للقانون دون أن يذهب لأبعد من ذلك، ويترك الفصل في النزاع الذي أثير بصدده التفسير أو بحث المشروعية للقاضي الذي أوقف الفصل في الدعوى إلى أن يقول القاضي الإداري كلمته فيما يدخل في اختصاصه، ويطلق تعبير قضاء التفسير عادة على كل من يطلب التفسير وطلب بحث المشروعية، وهذا النوع من القضاء يدخل في ولاية مجلس الدولة الفرنسي، أما مجلس الدولة المصري ومحكمة العدل العليا الأردنية فلا يختصان بتفسير العمل الإداري إلا إذا كانت لهما ولاية الفصل في المنازعة المتعلقة به وبمناسبة نظر هذه المنازعة(٢).

رابعاً: قضاء الزجر والعقاب

بمقتضى قضاء الزجر والعقاب يكون للقاضي الإداري سلطة توقيع العقوبات الجنائية المقررة لبعض المخالفات التي يرتكبها الأفراد ضد القوانين والأنظمة التي تحمي الأموال العامة أو التي تكفل تحقيقه لما خصص له(٣).

وعليه يذهب جانب من الفقه المصري إلى القول أن قضاء الزجر والعقاب موجود في القضاء المصري على أساس أن المدلول الحديث لهذا القضاء يعني سلطة القاضي الإداري في توقيع أية عقوبة جنائية كانت أم إدارية، وبشأن أية مخالفة دون تحديدها بنوع معين من أنواع المخالفات، وهنا فانه من المستحيل إدراج القضاء التأديبي ضمن قضاء الإلغاء أو القضاء الكامل أو التفسير وفحص المشروعية، وبذلك فإنه يندرج تحت مفهوم قضاء الزجر أو العقاب، ولكن في الواقع أن هذا الاختصاص القضائي يتميز بأنه ليس فصل في خصومة، وإنما هو في جوهره استصدار لقرار ذو طبيعة إدارية ولكن بشكل قضائي، إذ أن المحاكم التأديبية تعمد إلى إنشاء مركز قانوني جديد للموظف المحال إليها في تهمة تأديبية، مما يعني أن عملها في هذه الحالة منشئ، وليس كاشف(٤).

---

(١) الدكتور سامي جمال الدين، الدعاوي الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص (٣٩٦).
(٢) الدكتور ماجد راغب الحلو، والدكتور محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، مرج سابق، ص (١٨).
(٣) الدكتور زهير أحمد قدوره، الوجيز في القضاء الإداري، ط ١، المرجع السابق، ص (٨٠).
(٤) الدكتور أنور احمد رسلان، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة ١٩٩٩، ص (٣٦٧).

الفرع الثاني: التقسيم الحديث للدعاوي الإدارية

بعد النقد الذي وجه إلى التقسيم التقليدي للدعاوي الإدارية من حيث أنه يميز بين الدعاوي الإدارية وفقا لسلطة القاضي، وليس حسب طبيعة النزاع فقد بدأت المحاولات الفقهية للبحث عن معيار بديل لتقسيم الدعاوي الإدارية، فظهرت تقسيمات متعددة كان أشهرها تقسيم ولاية القضاء الإداري إلى قضاء موضوعي وقضاء شخصي، وذلك على أساس أنه إذا كان الاعتداء قد وقع على قاعدة قانونية أو على مركز قانوني عام، فتكون الدعوى دعوى موضوعية، أما إذا كان الاعتداء قد وقع على حق شخصي، أي المساس بمركز قانوني شخصي، فتكون الدعوى شخصية(١).

وتبدو أهمية هذا التقسيم في أنه لا تقبل الدعوى في القضاء الشخصي إلا في حالة الاعتداء على حق شخصي، بينما يتم التوسع في قبول الدعوى في القضاء الموضوعي. ومن جانب أخر تكون الحجية مطلقة للحكم الصادر في القضاء الموضوعي، أي أن الحكم يعتبر حجة على الكافة، بينما تعتبر الحجية نسبية في القضاء الشخصي، فلا حجية بالحكم إلا بالنسبة لأطراف الدعوى(٢).

---

(١) الدكتور محمد ماهر أبو العينين، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، الكتاب الأول، المنشورات الحقوقية، بيروت، سنة ١٩٩٨، ص (٢٢١).
(٢) الدكتور أنور أحمد رسلان، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص(٣٦٨).

المبحث الثاني

حجية الحكم الصادر في دعوى الإلغاء

وفي حديثنا عن حجية الحكم الصادر في دعوى الإلغاء سنتناول أولا ماهية هذه الحجية، ثم نتحدث في مسألة التمييز بين حجية الأمر المقضي به وقوة الأمر المقضي به، ثم نناقش مدى ارتباط حجية الأمر المقضي به بالنظام العام، وقد خصصنا لذلك ثلاثة مطالب مستقلة.

المطلب الأول

ماهية حجية الأمر المقضي

تعتبر حجية الأمر المقضي من أكثر المسائل والمواضيع التي تحتاج للدراسة والبحث، فما زالت مثار خلاف وجدل بين الفقهاء، ابتداء من تسميتها وانتهاء بحجيتها وطبيعتها وتكييفها القانوني ومدى ارتباطها بالنظام العام. وسنقوم بتقسيم هذا المطلب إلى فرعين نتناول في الفرع الأول تعريف حجية الأمر المقصي به، وفي الفرع الثاني أساس حجية الأمر المقضي به.

الفرع الأول: تعريف حجية الأمر المقضي به

الحجية في اللغة تعني الدليل أو البرهان[١]، أما اصطلاحاً فتعني ثبوت الحجية للحكم فيما فصل فيه من حقوق، بحيث تعتبر هذه الحجية قرينة قاطعة لا تقبل نقضها، ومؤداها أن هذا الحكم قد صدر صحيحا، فهو حجة على ما قضي به[٢].

ويرى الفقه بان الحجية هي الصفة غير القابلة للمنازعة والثابتة بواسطة القانون لمضمون الحكم، وعليه فإن الشيء الذي نوزع فيه، وصدر بشأنه حكم لا يكون قابلاً للمنازعة فيما بعد[٣].

كما قيل بأنها صفة تلحق بالحكم القضائي القطعي الصادر من محكمة مختصة ويترتب على توافر هذه الصفة احترام المحاكم له، بعدم البحث في نفس الموضوع من جديد والتسليم بما قضى به الحكم بين الخصوم[٤].

وقيل في ذات السياق بأن "الحكم الذي يصدر من القضاء يعتبر حجة بما فصل فيه لأن القانون يعتبر هذا الحكم مطابق للحقيقة، بل يعتبره عنوانها ولو لم يكن كذلك من ناحية الواقع، وينبني على ذلك أنه لا يجوز لأي من طرفي النزاع سواء في ذلك من خسر الدعوى أو من كسبها

---

(١) المنجد في اللغة والإعلام، ط (٣)، دار المشرق، بيروت، سنة ١٩٨٦م, ص(١٢٠).
(٢) الدكتور، عبد الفتاح بيومي حجازي، النظام القانوني لتنفيذ الأحكام الأجنبية في مصر، دار الكتب القانونية، القاهرة، سنة ٢٠٠٧، ص (١٥٣).
(٣) الدكتور أحمد السيد صاوي، الشروط الموضوعية للدفع بحجية الشيء المحكوم فيه، دار النهضة العربية للنشر، القاهرة، سنة ١٩٧١، ص(٩).
(٤) الدكتور عبد الحكيم فوده، حجية وقوة الشيء المقضي في ضوء مختلف الآراء الفقهية وأحكام محكمة النقض، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، بدون تاريخ نشر، المنصورة، ص (٧).

أن يعيد طرح النزاع مرة ثانية أمام القضاء بدعوى مبتدأه، فإن فعل كان للطرف الأخر أن يدفع الدعوى بحجية الشيء المقضي به أي بسبق الفصل فيها"[١].

وقيل أيضاً "أن الأحكام الصادرة من القضاء تكون حجة بما فصلت فيه، وينبغي التسليم بصحة ما تتضمنه وسلامة الإجراءات المتبعة في إصدارها"[٢].

ويفرق جانب من الفقه بين حجية الشيء المقضي به، وحجية الإحكام القضائية بشكل عام، بمعنى أن لكل حكم فاصل في واقعة من وقائع الدعوى حجيته، أي انه عنوانا للحقيقة في شان هذه الواقعة، وهو يعتبر كذلك ليس بين الخصوم فحسب، بل بالنسبة للغير أيضاً، وهذه هي حجية الأحكام بوجه عام، أي قرينة الحقيقة القضائية، وأما حجية الشيء المقضي به، فلا يقصد بها سوى الحجية التي تعتبر قرينة قاطعة لا يجوز دحضها إلا بسلوك إحدى الطرق المقررة للطعن في الأحكام وهي حجية الحكم فيما بين الخصوم[٣].

وقد نص قانون البينات الأردني في المادة (١/٤١) على أن: "الأحكام التي حازت الدرجة القطعية تكون حجة بما فصلت فيه من الحقوق ولا يجوز قبول دليل ينقض هذه القرينة، ولكن لا تكون لتلك الأحكام هذه القوة إلا في نزاع قام بين الخصوم أنفسهم دون أن تتغير صفاتهم وتعلق النزاع بالحق ذاته محلا وسببا"[٤].

ويستفاد من نص هذه المادة أن حجية الأمر المقضي به، يقصد بها أن الأحكام الصادرة عن القضاء تكون حجة بما فصلت به، بمعنى انه إذا صدر حكم في قضية فإن هذا الحكم يعتبر عنوانا للحقيقة، ولهذا لا يجوز للخصوم إعادة طرح هذا النزاع فيما بينهم من جديد وإقامة دعوى أمام القضاء، فان حصل ذلك فإن الدعوى تعتبر غير مقبولة وترد لسبق الفصل فيها، ويتحقق هذا الأمر أو هذا الفصل لكافة الخصوم في ذات الدعوى وفي ذات السبب، إن كان خاسرا للدعوى أو كاسبا لها على حد سواء، لكن هذا لا يمنع الطعن في هذه الدعوى بكافة الطرق القانونية عادية كانت أو غير عادية[٥].

وقد راعى المشرع الأردني في هذه الحجية اعتبارات تتعلق بالصالح العام، إذ يهدف المشرع بتقرير هذه القاعدة حد للخصومات إذ لو أجيز لكل خصم أن يجدد النزاع بدعوى جديدة لما انتهت

---

(١) الدكتور أنور سلطان، قواعد الإثبات في المواد المدنية، والتجارية، دار الجامعة للنشر الجديدة، الإسكندرية، لسنة (٢٠٠٥) ص (١٧٤)، الأستاذ عماد زعل الجعافرة، القرائن في القانون المدني، أطروحة ماجستير، مقدمة للجامعة الأردنية، سنة ٢٠٠١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط ١، ص (١٠٨).

(٢) الدكتور محمد حسين منصور، قانون الإثبات، منشاة المعارف للنشر، الإسكندرية، بدون تاريخ نشر، ص(١٧٢).

(٣) الدكتور سليمان مرقس، شهادة الشهود والقرائن وحجية الشيء المحكوم فيه والمعاينة والخبرة في تقنيات البلاد العربية، قسم البحوث والدراسات القانونية والشرعية، المجلد الثالث، لسنة ١٩٧٤، ص (١٣٦، ١٣٧).

(٤) المادة (١/٤١) من قانون البينات الأردني رقم (٣٠) لسنة ١٩٥٢، المعدل بالقانون رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٥، المنشور بالجريدة الرسمية بالعدد (٤٧٠٩) تاريخ ٢٠٠٥/٦/١م صفحة (٢١٨٨).

(٥) الدكتور عادل حسن علي، الإثبات في المواد المدنية، مكتبة زهراء الشرق، لسنة ١٩٩٦، ص (٢٥٩).

الإشكالات ولتأبدت الخصومات، الأمر الذي يضر بمصلحة المجتمع ويعطل القضاء عن أداء مهمته، "كما انه لو سمح للخصوم تجديد النزاع عن طريق دعوى مبتدأه، وقام كل منهم بذلك لكان احتمال التعارض بين الأحكام التي يحصل عليها كل منهم ممكنا فيصعب تنفيذ هذه الأحكام، وهذا من شانه أن يقلل من احترام القضاء، وقدسيته في نظر المتقاضين كما انه يؤدي إلى الفوضى"(١).

الفرع الثاني: أساس حجية الأمر المقضي به

اختلف الفقه حول أساس حجية الأمر المقضي به، وقد ظهرت في هذا السياق مجموعة من النظريات تتلخص بما يلي:

أولاً: نظرية العقد أو شبة العقد القضائي

ويقصد بذلك العقد الذي ينشأ بين طرفي الخصومة التي صدر فيها الحكم، والذي يلتزم بموجبة أطراف الخصومة مقدما بقبول الحكم الذي يصدر في الخصومة، حتى ولو كان غير عادل، وهذه الحجية نسبية لا يلتزم بها سوى أطراف التعاقد، لأنها محل اتفاق بينهم من قبل(٢).

ويؤخذ على هذا النظرية، أنها اعتبرت الخصومة بمثابة العقد، وهي فكره تخلى عنها الفقهاء لأن الخصومة من غير المتصور أن تنشأ بموجب عقد، لأن من أركان العقد التراضي، وإنما تنشأ بموجب مطالبة يرفعها المدعي على المدعى عليه أمام القضاء، كما يؤخذ على هذه النظرية أنها لم تكن إلا بين أطراف معينين، كما أنها لا تعلل طبيعة الحجية كمسألة متعلقة بالنظام العام، وبالتالي لا يجوز الاتفاق على مخالفتها، كذلك يؤخذ عليها أنها عجزت عن تفسير سبب إلزام القاضي باحترام الحجية مع أنها كانت بين أطراف معينين، وأيضاً تقتضي هذه النظرية صحة الطعن في هذا الاتفاق بموافقة الخصوم أنفسهم وهذا غير جائز(٣).

ثانيا : نظرية القرينة القانونية

وتعرف القرينة القانونية بأنها افتراض قانوني يجعل الأمر المحتمل أو الممكن وقوعه امرأ صحيحا على وفق ما هو متعارف عليه، ومألوف في الحياة أو وفقا لما يرجحها العقل(٤).

ويرى أصحاب هذه النظرية أن حجية الأمر المقضي تستند إلى قرينة قانونية قطعية لا ريب فيها، ولا تقبل إثبات عكسها، سواء أكانت دفعاً أم غير دفع، فالأحكام التي حازت قوة الأمر المقضي تكون حجة بما فصلت فيه من حقوق، ولا يجوز قبول دليل ينقض هذه القرينة، والحقيقة القضائية تطابق الحقيقة الواقعية في أكثر الحالات، ولكنها قد تنحرف عنها في حالات نادرة،

---

(١) محمد حسن قاسم، أصول الإثبات في المواد المدنية والتجارية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت سنة، ٢٠٠٢، ص(٢٥٦).

(٢+٣) الدكتور إسماعيل إبراهيم البدوي، حجية الإحكام القضائية الإدارية، ط (١)، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، سنة ٢٠١٢م، ص (٣٥) وما بعدها.

(٤) الدكتور سمير عبد السيد تناغو، النظرية العامة للقانون، منشأة المعارف، الإسكندرية، سنة ١٩٨٦م، ص(٣٨٧).

فتستند القرينة على الراجح كثير الوقوع مثل أية قرينه أخرى، ويجب أن تكون هذه القرينة قاطعة لا يجوز دحضها أو نقضها، وذلك لأن الحكم ما دام قد فصل في خصومة فإنه يجب الوقوف عنده، ولا يجوز للمحكوم ضده أن يطرح النزاع على القضاء مرة أخرى، ويجدد الخصومة بدعوى جديدة، وأيضا أن القانون لو أجاز تجديد الخصومة بدعوى جديدة لتعارضت الأحكام، فكل خصم يحصل على حكم له يعارض الحكم الذي يحصل عليه الخصم الآخر، فيصبح من المتعذر تنفيذ الإحكام(١).

ثالثا: نظرية الحقيقة

وقد قامت هذه النظرية على، افتراض أن ما يقرره الحكم وينطق به القاضي بشأن الخصومة هو يطابق الحقيقة، وإن خالفها بعض الأحيان(٢). ويؤخذ على هذه النظرية أن حجية الأمر المقضي به تتعلق بتطبيق القانون على الوقائع ولا تتعلق بتقرير هذه الوقائع، مع أن هذا التطبيق يفترض تقريراً للوقائع، بيد أن هذا التقرير يفيد في تكوين إرادة القانون في الحالة المعينة فحسب، وما دامت حجية الأمر المقضي تتعلق بتطبيق القانون في الحالة المعينة فهي نسبية الأثر، تقتصر على أطراف الخصومة القضائية، أما إذا كان أساس الحجية هو افتراض الحقيقة، واعتبار أن الحكم عنوان الحقيقة لوجب أن يكون حجة على الكافة، وأن تكون حجيته مطلقة، لأن الحقيقة مطلقة وواحدة بالنسبة للجميع، وكذلك أن الحقيقة القانونية تعجز عن بيان سبب قصر الحجية على المنطوق والأسباب التي تتصل به وكل ما يكمله، ولا تمتد إلى كل الحكم(٣).

رابعا: نظرية الحماية القضائية

ويرى أصحاب هذه النظرية أن أساس حجية الشيء المقضي به يكمن في وظيفة القضاء باعتباره يطبق القانون في حالة معينة، ويمنح بالتالي الحماية القضائية، فهذه الحماية لا يمكن أن تتحقق من الناحيتين العملية والاجتماعية، ما لم تكن لها حجية تكفل ضمان الاستقرار القانوني للحقوق والمراكز القانونية أمام القضاء، وكما أن القانون يجب احترامه ولو كان معيبا أو غير عادل، فكذلك القضاء الذي يطبق القانون(٤).

وتفسر هذه النظرية مسألة نطاق الحجية. فما دام أن أساس الحجية هو ضمان تحقيق الحماية القضائية، فإن هذه الحجية تكون أثراً للأعمال القضائية التي تتمتع بهذه الحماية، وهي

---

(١) الدكتور إسماعيل إبراهيم البدوي، حجية الإحكام القضائية الإدارية، مرجع سابق، ص (٣٥).
(٢) الدكتور نبيل إبراهيم سعد، الإثبات في المواد المدنية والتجارية في وضؤ الفقه والقضاء، منشأة المعرف، الإسكندرية، سنة ٢٠٠٠م، ص(١٩٦).
(٣) الدكتور عبد الرزاق احمد السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، ط(٢)، دار إحياء التراث، سنة ١٩٨٢، ص (٦٣٨) وما بعدها.
(٤) الدكتور فتحي والي، الوسيط قانون القضاء المدني، مطبعة جامعة القاهرة, سنة ١٩٨٧م، ص(١٥٤).

تكون اثر للمنطوق، أي لقرار القاضي، فيقتصر أثر هذه الحجية على منطوق قرار المحكمة، لأن هذا القرار هو الذي يتضمن إضفاء هذه الحماية[١].

كما أن هذا الأساس يفسر علة قصر الحجية على أطراف الدعوى الممثلين في الخصومة، لأن الحماية القضائية تكون نتيجة لخصومة، وتمنح لشخص في مواجهة شخص آخر اعتدى على حقه أو مركزه القانوني. ويفسر في الوقت ذاته وجوب وحدة الموضوع، ووحدة السبب، لأن قبول دعوى معينة أو رفضها هو الذي يقرر الحماية القضائية.

خامساً: نظرية القانون

يرى أصحاب هذه النظرية أن أساس حجية الأمر المقضي به هو القانون، وذلك لأن المشرع حرص على عدم تأبيد المنازعات، وكفل احترام الأحكام القضائية, فأورد نصوصا تشريعية تكفل هذه الحجية، وتلزم الخصوم والقاضي بها، كما أسبغ عليها المشرع أيضاً الصفة الآمرة، فأصبحت حجية الأمر المقضي به قاعدة من قواعد النظام العام، لا تطبق إلا وفقاً لأوضاع وشروط معينة، ومن ثم فلا مكان للجدل الفقهي، وأن الأساس المبرر لحجية الأمر المقضي به هو القانون، ففيه القاعدة وشروطها والإلزام بها[٢].

ويؤيد الباحث ما ذهب إليه أصحاب هذه النظرية، لأن المشرع هو الذي قرر مشروعية الدفع بقوة الشيء المقضي به، ووضع حداً تنتهي عنده المنازعات، وإلا لما اطمأن الناس على حقوقهم، ولترك باب القضاء مفتوحاً بين المتنازعين إلى ما لا نهاية، ولتضاربت الأحكام. ونشير في هذا السياق إلى أن نص المادة (٤١/أ) من قانون البينات الأردني الذي سبق الإشارة إليه، كما نشير إلى المادة (٣٤) من قانون القضاء الإداري الأردني الذي جاء فيه أ- تكون الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية العليا قطعية لا تقبل الطعن بأي طريق من الطرق. ب- يتوجب تنفيذ أحكام المحكمة الإدارية العليا وأحكام المحكمة الإدارية القطعية بالصورة التي تصدر فيها، وإذا تضمن الحكم إلغاء القرار الإداري موضوع الدعوى فتعتبر جميع الإجراءات والتصرفات القانونية والإدارية التي تمت بموجب ذلك القرار ملغاة من تاريخ صدور ذلك القرار"[٣].

المطلب الثاني

التمييز بين حجية الأمر المقضي به وقوة الأمر المقض به

يجب التمييز بين حجية الأمر المقضي به، وبين قوة الأمر المقضي به، فكثيراً ما تستعمل إحدى هاتين العبارتين، ويقصد بها العبارة الأخرى، سواء في التشريع أو الفقه أو القضاء، ويرجع

(١) الدكتور إسماعيل إبراهيم البدوي، حجية الإحكام القضائية الإدارية، مرجع سابق، ص (٣٨) وما بعدها.
(٢) الدكتور عبد الحكيم فوده، حجية الأمر المقضي وقوته في المواد المدنية والجنائية، دار رمضان وأولاده للطباعة وللتجليد بالإسكندرية، سنة ١٩٩٤م، الناشر منشاة المعارف، الإسكندرية، سنة ١٩٩٤م، ص(٢١) وما بعدها.
(٣) المادة (٣٤/أ، ب) من قانون القضاء الإداري الأردني، رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤.

سبب هذا الخلط إلى لغة القانون الفرنسي باستعمال كلمة (Definitif) بمعنى القطعي والنهائي في وقت واحد، أما في اللغة العربية فيسهل التمييز بين الحكم القطعي الذي يحوز حجية الأمر المقضي به دون القوة، والحكم النهائي الذي يحوز الحجية والقوة جميعا[١]، وكثيراً ما توهم لغة الإحكام القضائية بأن الحكم لا يحوز حجية الأمر المقضي به إلا إذا أصبح نهائيا حائزاً لقوة الأمر المقضي به[٢].

ويقصد بحجية الأمر المقضي به أن تكون للحكم حجية فيما بين الخصوم أنفسهم دون أن تتغير صفاتهم، وبالنسبة إلى ذات الحق محلاً وسبباً، وتكون غالبا في صورة دفع بعدم جواز سماع الدعوى أو بعدم قبولها لسبق الفصل فيها[٣].

فيشترط لكي يحوز الحكم حجية الشيء المقضي به، اتحاد الخصوم، والموضوع، والسبب في الدعويين، وحتى يقال بوحدة المسألة في الدعويين يجب أن تكون هذه المسألة أساسية لا تتغير، وأن يكون الطرفان قد تناقشا فيها في الدعوى الأولى، واستقرت حقيقتها بينهما بالحكم الأول استقراراً مانعاً[٤]، وتثبت هذه الحجية لكل الأحكام القطعية حتى تزول، وزوالها إن كان الحكم غيابيا يكون بإلغائه في المعارضة، وزوالها إن كان الحكم ابتدائيا يكون بإلغائه في الاستئناف، وإن كان الحكم نهائيا يكون بتمييزه أو بقبول التماس إعادة النظر، وتنظم التشريعات طرقاً معينه للطعن في الأحكام القضائية[٥].

أما قوة الأمر المقضي به فيقصد بها: أن الأثر الملزم للحكم قد أصبح نهائيا لا يقبل المعارضة أو الاستئناف، بمعنى لا يقبل الطعن فيه من وقت صدوره بأي طريق من طرق الطعن العادية، ولو كان يقبل الطعن فيه بطريق غير اعتيادي، أو كان يقبل الطعن بالطرق العادية وانقضت مواعيد الطعن، أو تنازل المحكوم عليه عن الطعن، أو قدم طعناً وصدر حكم برفضه[٦].

ويترتب على ثبوت قوة الأمر المقضي به للحكم القضائي نتيجتان[٧]:

١) عدم قابليته للطعن فيه بطرق الطعن العادية.

٢) صلاحيته التنفيذية.

---

(١) الدكتور إسماعيل إبراهيم البدوي، حجية الإحكام القضائية الإدارية، مرجع سابق ص (٥٠).

(٢) الدكتور عبد الرزاق احمد السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، ط(٢)، دار إحياء التراث، سنة ١٩٨٢، ص(١٨٦).

(٣) الدكتور عبد الحميد الشواري، حجية الأحكام المدنية والجنائية، في ضوء القضاء والفقه، ط (٤)، منشاة المعارف، الإسكندرية، سنة ١٩٩٦م، ص(١٤).

(٤) مجموعة الأحكام الصادرة من محكمة النقض المصرية " الدائرة المدنية " في حكمها الصادر في الطعن رقم (١٢٥٤) للسنة السابعة والأربعون القضائية بجلسة (٢٥)، من ديسمبر سنة ١٩٨٤م.

(٥) الدكتور إسماعيل إبراهيم البدوي، حجية الإحكام القضائية الإدارية، مرجع سابق، ص(٥٢).

(٦) الدكتور عبد الحكيم فوده، حجية الأمر المقضي وقوته في المواد المدنية والجنائية، مرجع سابق, (١١).

(٧) د. سليمان مرقس: الوافي في شرح القانون المدني، ج٥، أصول الإثبات وإجراءاته، المجلد الثاني، عالم الكتب الكتب بالقاهرة، لسنة ١٩٩١ ص(١٥٧).

وتثبت قوة الأمر المقضي به للأحكام القضائية النهائية ولا تقبل الطعن فيها بطرق الطعن العادية، مثل المعارضة أو الاستئناف، سواء أكان عدم قابليتها للطعن بأي من هذين الطريقين بمجرد صدورها، أو كان ذلك بانقضاء مواعيد الطعن، أو برفض الطعن أو بعدم قبوله(١).

وقوة الأمر المقضي به مرحله من مراحل قوة الحكم تجاه طرق الطعن المقررة قانوناً، وتأتي بعد الحجية وتاليه لها، ولكنها لا تمحوها ولا تجبّها، ومن ثم فإن المساس بالحكم بعد ذلك أو مخالفته يعد مساساً بالحجية، ولا يعد مساساً بقوة الأمر المقضي به أو مخالفة لها، مع انه قد اكتسب هذه القوة(٢).

وبذلك يتبين أن كل حكم يحوز قوة الأمر المقضي يكون حتما حائزا لحجية الأمر المقضي، والعكس غير صحيح، والمهم في هذا الأمر هو حجية الأمر المقضي به إذ تصبح للحكم حجية على الخصوم تمنع من طرح النزاع بينهم من جديد ولو كان الحكم ابتدائياً(٣).

ويتبين من خلال ما سبق أن الحكم القطعي في أدنى مراتبه، وهي مرتبة الحكم الابتدائي الغيابي يكون:

أ) له حجية الشيء المقضي به ولا تزول هذه الحجية إلا بإلغاء الحكم عن طريق الطعن فيه.

ب) ليست له قوة الشيء المقضي به إلى أن يصبح قطعيا، فيحوز هذه القوة بالإضافة إلى الحجية.

ج) أن الحكم حتى إذا وصل إلى هذه المرتبة من القوة، يبقى بالرغم من حيازته لحجية الشيء المقضي به ولقوة الشيء المقضي به معرضاً للإلغاء عن طريق طعن غير اعتيادي، فإذا لم يُلغ أو فات الميعاد دون أن يطعن فيه، أو كان منذ البداية غير قابل للطعن فيه، استقرت له الحجية والقوة على وجه غير قابل للزوال، كالأحكام التي تصدر عن محاكم الصلح، وفقا لقانون محاكم الصلح الأردني رقم (١٥) لسنة ١٩٥٢م وتعديلاته حيث نصت المادة (٢/١٠) على ذلك بالقول "يكون حكم محكمة الصلح قطعيا في القضايا الحقوقية المتعلقة بمبلغ نقدي أو مال منقول إذا كانت قيمة المدعى به لا تتجاوز مائتين وخمسين دينار، ويستثنى من ذلك دعوى إخلاء المأجور".

وعليه فأن التفرقة بين الحجية والقوة ليست تفرقة في الدرجة، بل أن الأمر يتعلق بفكرتين مختلفتين تخدم كل منها غرضا مختلفا، فالحجية هي صفة للحماية القضائية التي يمنحها القرار القضائي، أما قوة الأمر المقضي به فهي صفة في هذا القرار، والحجية كصفة للحماية تنتج بالنسبة

---

(١) الدكتور سليمان مرقص، الوافي في شرح القانون المدني، المرجع السابق ص(١٥٧).
(٢) الدكتور حسني سعد عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية، مطابع مجلس الدفاع الوطني، القاهرة، سنة ١٩٨٤، ص (١٧).
(٣) الدكتور إسماعيل إبراهيم البدوي، حجية الإحكام القضائية الإدارية، مرجع سابق، ص(٥٧).

للمستقبل خارج الخصومة للدلالة على مدى ما يتمتع به القرار من قابلية أو عدم قابلية للطعن بطرق معينة، أي للمساس أو عدم المساس به[١].

والتفرقة بين المصطلحين ضرورية ومهمة، لاختلاف مدلول كل منهما عن الأخر، لأنه كثير ما يقع الخلط بينهما، وقد وقع المشرع المصري في هذا الخلط، واستخدم الاصطلاحين بمعنى واحد، سواء في نص المادة (٤٠٥) من التقنين المدني الملغي، أو نص المادة (١٠١) من قانون الإثبات، التي حلت محل المادة (٤٠٥)، فكلا النصين استخدم عبارة الأحكام التي حازت قوة الأمر المقضي تكون حجة بما فصلت فيه من الحقوق، إلا انه يقصد بذلك الأحكام التي حازت حجية الأمر المقضي[٢].

أما المشرع الأردني فقد تجاوز هذا الخلط باستخدامه عبارة "الأحكام التي حازت الدرجة القطعية" في المادة (١/٤١) من قانون البينات الأردني، وقد قصد بذلك أن الأحكام القطعية هي التي تثبت لها الحجية، ويقصد بالحكم القطعي هو كل حكم يفصل في موضوع النزاع في جملته أو في جزء منه أو في مسألة عنه، وورد ذلك صراحة في أحكام محكمة التمييز الأردنية حيث قضت" أن الأساسي لتطبيق المادة (٤١) من قانون البينات (حجية الأمر المقضي به) أن يكون هنالك حكم مكتسب الدرجة القطعية"[٣].

وعلى صعيد القضاء الأردني فإن الحكم القطعي هو "الحكم الذي أصبح غير قابل للطعن به بأية وسيلة من وسائل الطعن العادية، حيث جاء في إحدى قرارات محكمة التمييز الأردنية "أن قرار تعيين المحكم يكون قطعيا غير قابل للطعن فيه بأي طريق من طرق الطعن العادية أو غير العادية"[٤].

المطلب الثالث

مدى ارتباط حجية الأمر المقضي به بالنظام العام

النظام العام هو الأساس السياسي والاجتماعي والاقتصادي والخلقي، الذي يقوم عليه كيان المجتمع[٥]. وفكرة النظام العام فكره نسبية ومرنه، أي غير محددة تتغير وفقاً للزمان والمكان وتختلف تبعا للمذاهب والنظريات فتتشكل حسب الغرض الذي من اجله يراد تحديدها، وهذه الفكرة هي التي يعول عليها في التمييز بين القواعد الآمرة والقواعد المكملة، ومن المسلم به انه لا يكفي في القواعد والنظم أن تكون موضوعة للمصلحة العامة حتى تعتبر من النظام العام، فالتقادم مثلاً

(١) الدكتور عبد الحكيم فوده، مرجع سابق, ص (١١ ،١٢).
(٢) المادة (١٠١) من قانون الإثبات المصري رقم (٢٥) لسنة وتعديلاته ١٩٦٨.
(٣) قرار محكمة التمييز حقوق رقم(١٩٦٥/١١٣٠) هيئة خماسية مجلة نقابة المحامين تاريخ ١٩٦٥/١/١ ص(٥٦٠) منشورات مركز عدالة.
(٤) قرار محكمة التمييز حقوق رقم (٢٠٠٣/٣٠٩٤) تاريخ (٢٠٠٣/١٢/١) هيئة خماسية مركز عدالة.
(٥) يوسف محمد المصاروه، الإثبات بالقرائن في المواد المدنية التجارية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ص(٨٠).

وتعدد درجات التقاضي لا خلاف في أنهما يقومان على أساس المصلحة العامة، فيجوز لصاحب الحق التمسك به أو أن يتنازل عن هذا الحق دون أن يكون في ذلك مساس بالنظام العام(١).

وتعتبر حجية الأمر المقضي به من النظام العام، لأن المشرع لم يقررها لمصلحة الخصوم، وإنما قررها للمصلحة العامة التي تدعو إلى استقرار الحماية القضائية، فيجوز للخصوم التمسك بها في أي مرحلة تكون عليها الدعوى، وللمحكمة أن تحكم بها من تلقاء نفسها، فإذا عرضت عليها دعوى سبق صدور حكم فيها وجب عليها أن تحكم بعدم قبولها، ولو تنازل الخصوم عن الحجية برضاهم واتفاقهم(٢).

ومع أن للخصم أن يتنازل عن حقه ولو كان مؤكداً في حكم قضائي، ويجوز له أن يتفق مع خصمه على تنظيم مختلف لعلاقتيهما، إلا أن حجية الأمر المقضي مختلفة عن هذا، وبخاصة بالنسبة للأحكام الجنائية، حيث أن حجية الأمر المقضي به متعلقة بالنظام العام، بسبب ما للعقوبات وقواعد الإجراءات الجنائية من صله به، فلا يجوز النزول عنها، ويتعين على المحكمة مراعاتها وإتباعها من تلقاء نفسها، حتى لو لم يتمسك بها الخصوم، لأن توقيع العقوبات على المجرمين وتبرئة غيرهم يمس مصلحة المجتمع، ولا يجوز أن يكون محلا للمساومة بين الإفراد(٣).

وبذلك قضت محكمة التمييز الأردنية بأنه "ويعتبر الحكم الجزائي القاضي ببراءة المميز ضده من جرم إعطاء شيك بدون رصيد لعدم كفاية الأدلة ولعدم ثبوت توقيعه على الشيك حجية بما قضي به، ولا يجوز قبول دليل ينقض هذه القرينة"(٤).

وهذه الحجية مطلقة وليست نسبية كما هو في المسائل المدنية، فالحكم الجنائي محل احترام من جميع الخصوم وجميع المحاكم وكافة الأفراد، ولا تقتصر هذه الحجية على المحاكم الجنائية فحسب، بل على المحاكم المدنية أيضاً فقد ألزمت المحاكم المدنية أن تتقيد بما قضت به المحاكم الجنائية.

أما في المسائل المدنية فقد نصت المادة (١٠١/٢) من قانون الإثبات المصري على أنه "تقضي المحكمة بهذه الحجية من تلقاء نفسها" ونصت المادة (١١٦) من قانون المرافعات المصري على أن "الدفع بعدم جواز نظر الدعوى لسبق الفصل فيها تقضي به المحكمة من تلقاء نفسها" ويتضح من نص المادتين أن حجية الأحكام المدنية متعلقة بالنظام العام، وبالتالي لا يجوز

---

(١) الدكتور سليمان مرقص، الوافي في شرح القانون المدني، المرجع السابق، ص(١٥١).
(٢) الدكتور إسماعيل إبراهيم البدوي، حجية الإحكام القضائية الإدارية، مرجع سابق، ص(٢٠١).
(٣) الدكتور عبد الحميد الشواري، حجية الأحكام المدنية والجنائية، المرجع السابق، ص(١٢).
(٤) قرار محكمة التمييز حقوق رقم (١٩٩٣/٦٥٨) مجلة نقابة المحامين لسنة (١٩٩٤), ص(١٢٥٨) منشورات مركز عدالة.

النزول عنها صراحة أو ضمنا، ويتعين على المحكمة أن تقضي بها من تلقاء نفسها, وإلا تعرض حكمها للنقض[١].

أما القانون الأردني فقد نصت المادة (٤١) من قانون البينات الأردني رقم (٣٠) لسنة (١٩٥٢) وتعديلاته لسنة (٢٠٠٥) على أن:

"١. الأحكام التي حازت الدرجة القطعية تكون حجة بما فصلت فيه من الحقوق ولا يجوز قبول دليل ينقض هذه القرينة، ولكن لا تكون لتلك الأحكام هذه القوة إلا في نزاع قام بين الخصوم أنفسهم دون أن تتغير صفاتهم وتعلق النزاع بالحق ذاته محلا وسبباً.

٢. ويجوز للمحكمة أن تأخذ بهذه القرينة من تلقاء نفسها".

وقد كان المشرع يعتبر حجية الأمر المقضي به بهذا القانون مسألة غير متعلقة بالنظام العام، وهذا ما أكدت عليه محكمة التمييز الأردنية بإحدى قراراتها الصادرة عنها عندما قضت "أن الدفع بقوة الشيء المحكوم فيه، وأن لم يكن من الدفوع المتعلقة بالنظام العام، ولا يجوز للمحكمة أن تأخذ به من تلقاء نفسها عملاً بالفقرة (٤١/٢) من قانون البينات، إلا أنه من المتفق عليه فقهاً وقضاءً أن هذا الدفع هو دفع موضوعي يجوز التمسك به من الخصم في أي حالة كانت يها الدعوى، ولهذا فإن مجرد دخول المميز ضده في أساس الدعوى دون أي يبرر منه ما يفيد التنازل عن هذا الدفع لا يمنعه من إثارته بعد ذلك"[٢].

وحسناً فعل المشرع الأردني عندما قام بتعديل نص هذه المادة بموجب تعديل (٣٧) لسنة ٢٠٠١ حيث حذف عبارة (لا يجوز) والاستعاضة عنها بعبارة ويجوز للمحكمة أن تأخذ بهذه القرينة من تلقاء نفسها، وبذلك أصبحت حجية الشيء المقضي به بموجب هذا التعديل من المسائل المتعلقة بالنظام العام، ويترتب على تعلقها بالنظام العام أنه لا يجوز للخصوم التنازل عن التمسك بها، وللخصوم أن يثيروها في أي مرحلة من مراحل الدعوى ولو لأول مره أمام محكمة التمييز، وللمحكمة أن تقضي بها من تلقاء نفسها، وذلك مراعاة للمصلحة العامة، واحترام ما يصدر عن القضاء من أحكام[٣].

ويرى الباحث تعديل عبارة (يجوز للمحكمة) الواردة في نص الفقرة الثانية من المادة (٤١) من قانون البينات إلى عبارة (يجب على المحكمة) لأن إعطاء صفة النظام العام للدفع بحجية الشيء المقضي به يلزم الوجوب وليس الجواز، بحيث أن تأخذ بها المحكمة من تلقاء نفسها دون أن يترك لها صفة تقديرية.

---

(١) الدكتور نبيل إبراهيم سعد، الإثبات في المواد المدنية والتجارية، في ضوء الفقه والقضاء، منشأة المعارف الإسكندرية، سنة ٢٠٠٠م، ص (١٩٧)، والدكتور عادل حسن علي، الإثبات في المواد المدنية مرجع سابق (٢٦٣)، دكتور أنور سلطان، قواعد الإثبات في المواد المدنية، والتجارية، مرجع سابق (١٧٥).

(٢) قرار محكمة التمييز حقوق رقم (١٩٧٤/١١٣) هيئة خماسية تاريخ (١٩٧٤/٤/٩) مجلة نقابة المحامين لسنة(١٩٧٥), ص(١١٤٢) منشورات مركز عدالة.

(٣) عادل حسن علي، الإثبات في المواد المدنية، المرجع السابق، ص (٢٦٣).

ومن جهة أخرى فقد نصت المادة (١١١) من قانون أصول المحاكمات المدنية علـى: "١. الدفع بعدم اختصاص المحكمة لانتفاء ولايتها أو بسبب نوع الدعوى أو قيمتها أو بعدم جواز نظرها لسبق الفصل فيها أو بأي دفع أخر متصل بالنظام العام يجوز إثارته في أي حالة تكون عليها الدعوى وتحكم به المحكمة من تلقاء نفسها.

٢. إذا أثير دفع متصل بالنظام العام أو بأي دفع شكلي أخر يترتب على ثبوته إصدار الحكم برد الدعوى يجب على المحكمة أن تفصل فيه فورا من تلقاء نفسها أو بناءً على طلب احد الخصوم ويكون القرار الصادر برد هذا الدفع قابلا للاستئناف مع موضوع الدعوى"(١).

يتضح وفقا لنص هذه المادة أنها اعتبرت الدفع بحجية الأمر المقضي به من الدفوع المتعلقة بالنظام العام، يجوز إثارته في أي حالة تكون عليها الدعوى، كما أنه يجب على المحكمة أن تثير هذا الدفع من تلقاء نفسها حتى لو لم يُثار ذلك من قبل الخصوم.

وتطبيق لما تقدم فقد قضت محكمة التمييز بإحدى القرارات الصادرة عنها "حيث أن نص المادة (١١٢) من قانون أصول المحاكمات المدنية الذي يعتبر الدفع بعدم جواز نظر الدعوى لسبق الفصل فيها من حق المحكمة تقضي به من تلقاء نفسها وهو نص لاحق على نص المادة (٤١) من قانون البينات الذي يعتبر الاحتجاج بالقضية المقضية من حق الخصوم، فأن ما ينبني على ذلك أن المادة (١١٢) من قانون أصول المحاكمات المدنية هي واجبة التطبيق"(٢).

وفي قرار أخر قضت المحكمة بأن "القواعد المتعلقة بالاحتجاج بالقضية المقضية هي من قواعد الأصول والإجراءات وان هذه القواعد والإحكام هي أحكام أصولية خاصة ومن مرتبة تشريعية واحدة سواء وردت في قانون البينات أو في قانون أصول المحاكمات المدنية يعدل فيها حكم النص اللاحق حكم النص السابق، وعليه فيطبق نص المادة ١١٢ من قانون أصول المحاكمات المدنية الذي يعتبر أن الدفع بالقضية المقضية من حق المحكمة أن تقضي به من تلقاء نفسها لأنه نص لاحق على نص المادة ٢/٤١ من قانون البينات بصرف النظر عن أي اجتهاد سابق"(٣).

ومن الجدير بالذكر أن نص المادة (١١٢) من قانون أصول المحاكمات المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٨٨م، قد تم تعديله بالقانون المعدل رقم (١٤) لسنة ٢٠٠١م، ليصبح نص المادة (١١٢) هو ذاته نص المادة (٢/١١١).

---

(١) المادة (١١١) من قانون أصول المحاكمات الأردني رقم (٢٤) لسنة ١٩٨٨م، والمعدل رقم(١٦) لسنة ٢٠٠٦م، والمنشور بالجريدة الرسمية ص(٧٥٢) العدد (٤٧٥١) تاريخ ٢٠٠٦/٣/١٦م

(٢) قرار محكمة التمييز حقوق رقم (٢٠٠٠/٢١٠٠) هيئة خماسية تاريخ(٢٠٠٠/١٠/٥) ص(٢٥٠) من عدد المجلة القضائية رقم (١٠) تاريخ (٢٠٠١) منشورات مركز عدالة.

(٣) قرار محكمة التمييز حقوق رقم (١٩٩٣/١٦٣٠) هيئة عامة تاريخ ١٩٩٣/١/١٨، ص (٨٣٥) مجلة نقابة المحامين الأردنيين لسنة ١٩٩٤.

وفي قرار أخر قضت محكمة التمييز بأنه "يصبح الحكم الحقوقي في حالة إنبرامه حجة في حق أطرافه، وذلك وفق نص المادة (٤١) من قانون البينات التي جاء نصها (الأحكام التي حازت الدرجة القطعية تكون حجة فيما فصلت فيه من الحقوق ولا يجوز قبول دليل ينقص هذه القرينة ولكن لا تكون لتلك الأحكام هذه القوة إلا في نزاع قام بين الخصوم أنفسهم دون أن تتغير صفاتهم وتعلق النزاع بالحق ذاته محلاً وسبباً). ويجوز للمحكمة أن تأخذ بهذه القرينة من تلقاء نفسها"[١].

وخلاصة القول أن حجية الأمر المقضي به تتعلق بالنظام العام، إذا تم التمسك بهذا الدفع كونه دفعا موضوعيا، وفقاً للمادة (٤١) من قانون البينات الأردني، ووفقاً للمادة (١١١) من قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني، وبذلك يكون دفعاً متعلقا بالنظام العام، وبالتالي لا يجوز للخصوم التنازل عن التمسك به، كما أن لهم التمسك به في أي مرحلة من مراحل الدعوى ولو لأول مرة أمام محكمة التمييز، كما ويجوز للمحكمة أن تحكم به من تلقاء نفسها.

أما إذا تم التمسك بالدفع بصفته دفع شكلي، وبطلب مستقل قبل الدخول بموضوع الدعوى، فانه بذلك لا يعتبر من النظام العام وإنما يعتبر من الطلبات التي نصت عليها المادة (١٠٩) من قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني، وتفصل به المحكمة بشكل مستقل وعلى حده ويكون قرارها قابل للاستئناف[٢].

---

(١) قرار محكمة التمييز حقوق رقم (٢٠٠٧/٢٢٦١) هيئة خماسية في ٢٠٠٨/١/٢٢، منشورات عدالة.

(٢) المادة (١٠٩) من قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني رقم ٢٤ لسنة ١٩٨٨ وتعديلاته.

١. للخصم قبل التعرض لموضوع الدعوى أن يطلب من المحكمة إصدار الحكم بالدفوع التالية بشرط تقديمها دفعه واحدة وفي طلب مستقل خلال المدد المنصوص عليها في المادة (٥٩) من هذا القانون.

أ) عدم الاختصاص المكاني ب) وجود شرط تحكيم. ج) كون القضية مقضية. د) مرور الزمن .هـ) بطلان أوراق تبليغ الدعوى ٢.على المحكمة أن تفصل في الطلب المقدم أليها بموجب أحكام الفقرة (١) من هذه المادة، ويكون حكمها الصادر في هذا الطلب قابلاً للاستئناف.

الفصل الثاني

مظاهر مخالفة الإدارة لالتزاماتها بتنفيذ حكم الإلغاء

سوف نتناول هذا الفصل في مبحثين وعلى النحو التالي:

المبحث الأول: الامتناع عن تنفيذ الحكم

المطلب الأول: الامتناع الكلي عن تنفيذ الحكم.

المطلب الثاني: التنفيذ الناقص للحكم.

المطلب الثالث: التباطؤ بتنفيذ الحكم.

المبحث الثاني:إعادة إصدار القرار الملغي و إصدار نظام تشريعي يضفي عليه الشرعية.

المطلب الأول: إعادة إصدار القرار الملغي.

المطلب الثاني: إصدار نظام تشريعي يضفي على القرار الملغي الشرعية.

الفصل الثاني

مظاهر مخالفة الإدارة لالتزاماتها بتنفيذ حكم الإلغاء

تكمن قوة الدولة في قوة قضائها، وتكمن قوة القضاء في تنفيذ قراراته، إذ لا فائدة من الاعتراف للإفراد بالحق في اللجوء إلى القضاء، ورفع دعوى ضد قرارات الإدارة ما لم تلتزم الإدارة بتنفيذ الأحكام الصادرة في مواجهتها. وقد شاعت ظاهرة مخالفة الإدارة لالتزاماتها عن تنفيذ الأحكام القضائية التي يصدرها القاضي الإداري ضدها، وفي مقدمتها أحكام الإلغاء، وبذلك فإنها تجعل من القضاء مجرد وهم لا يوجد لديه أية ضمانة حقيقة لحماية حقوق الأفراد، مما دعى الفقه والقضاء ومعهما المشرع إلى التعرض لهذه الظاهرة بكل الوسائل القانونية والقضائية(١).

وعلى الرغم من أهمية تنفيذ الأحكام القضائية بصفة عامة، إلا أن هذه الأهمية تزداد بصورة اكبر في مجال تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في مواجهة الإدارة، حيث أن أحد أطراف الخصومة في الدعوى الإدارية هي جهة الإدارة بما لها من سلطات وامتيازات خاصة، كما أن الإدارة معنية بتنفيذ الأحكام القضائية، وليس لها أن تتطاول عليها، أو تحاول التقليل من قيمة هذه الأحكام القضائية. ويأخذ امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام التي يصدرها القضاء الإداري في مواجهتها عدة صور منها الامتناع عن تنفيذ الأحكام أو التباطؤ في التنفيذ أو تنفيذ الحكم تنفيذاً ناقصاً أو مبتوراً. كما قد تقوم الإدارة بإعادة إصدار القرار الملغي أو تسعى إلى إصدار قانون من السلطة التشريعية يعيد لقرارها الملغي قوته السابقة قبل الحكم عليه بالإلغاء(٢).

وسنتحدث في هذا الفصل عن مظاهر مخالفة الإدارة لالتزاماتها المترتبة على تنفيذ أحكام الإلغاء الصادرة في مواجهتها وذلك في مبحثين:

المبحث الأول: الامتناع عن تنفيذ الحكم.

المبحث الثاني: إعادة إصدار القرار الملغي أو إصدار نظام تشريعي يضفي عليه الشرعية.

---

(١) سليم بن سهلي، الأحكام الإدارية الصادرة بالإلغاء، رسالة ماجستير، دار الفكر والقانون للتوزيع، المنصورة، سنة ٢٠١١، ص ١٢٥.

(٢) الدكتور صلاح يوسف عبد العليم، أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري، رسالة دكتوراه، حقوق جامعة عين شمس، سنة ٢٠٠٧، ص (٣٩٥).

المبحث الأول

الامتناع عن تنفيذ الحكم

يوجب مبدأ المشروعية خضوع الأفراد والدولة بجميع إداراتها وأجهزتها للقانون، ويعد القضاء الإداري أحد الضمانات لسيادة حكم القانون وحماية حقوق الأفراد ومصالحهم من تعسف السلطات الإدارية، ويوجب مبدأ المشروعية أيضاً إلزام الجهة الإدارية بتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها متى أصبحت نهائية، واكتسبت حجية وقوة الشيء المقضي به(١).

ويترك امتناع الإدارة عن تنفيذ أحكام القضاء الإداري آثاراً سيئة، فهي تنتهك حجية الشيء المقضي به، وتجعل من الأحكام مجرد وهم لا تحمل أي ضمانة للأفراد وفي ذلك تقول محكمة العدل العليا الأردنية "يعتبر قرار عزل المستدعي من وظيفته عقوبة تبعية يفرضها النظام بحق من يدان بجناية الاختلاس، وتمارس الإدارة بذلك حكم القانون، وعليه فإن امتناع الإدارة (المستدعى ضدها) عن إلغاء قرار العزل والرجوع عنه بعد أن تحققت مقتضيات الرجوع ومستلزماته وانهيار سبب القرار بصدور حكم بالبراءة يعتبر مخالف للقانون"(٢).

والجهات الإدارية قد تمتنع عن تنفيذ الأحكام القضائية دون مبرر، وقد تنفذها بشكل ناقص وقد تتباطأ في عملية التنفيذ، وعليه سنقوم بتقسيم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب وعلى النحو التالي:

المطلب الأول: الامتناع الكلي عن تنفيذ الحكم.

المطلب الثاني: التنفيذ الناقص للحكم.

المطلب الثالث: التباطؤ في بتنفيذ الحكم.

المطلب الأول

الإمتناع الكلي عن تنفيذ حكم الإلغاء

إن ظاهرة امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام التي يصدرها القضاء الإداري في مواجهتها، وتجاهلها بكل ما يفرضه عليها الحكم من التزامات بشكل صريح او ضمني، يعد أخطر الصور التي تستخدمها الإدارة لمواجهة التنفيذ، فإذا تبين للإدارة عدم جدوى تأخيرها أو تراخيها أو تنفيذها للحكم تنفيذاً ناقصاً، فأنه لا يكون أمامها في كثير من الأحيان إلا الكشف عن نيتها بوضوح بالإمتناع عن تنفيذ الحكم الصادر ضدها، وغير عابئة بما يترتب على موقفها من آثار(٣).

---

(١) الدكتور حسني سعد عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية والإشكالات المتعلقة بها، دراسة مقارنة، جامعة القاهرة، سنة ١٩٨٤م، ص(٣٩٤) وما بعدها.

(٢) عدل عليا، قرار رقم ٩٣/٢٦٧، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، سنة ١٩٩٤، ص (٦٥٩).

(٣) الدكتور محمد سعيد الليثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها، ط (١)، دار أبو المجد للطباعة، القاهرة، سنة ٢٠٠٩م، ص (٢١٥).

وهناك من يرى أن حالات الرفض الصريح ما تزال نادرة بالنسبة للصور الأخرى (التأخير أو التراخي، التنفيذ الناقص، أو إساءة التنفيذ) إلا أنها في حالة حدوثها تُعد أمراً خطيراً[١]، لأن تصرف الإدارة هذا يمثل ضربة قوية لمبدأ المشروعية، ويؤدي إلى إهدار كل قيمة حقيقة لأحكام القضاء[٢].

ومن الأمثلة على امتناع الإدارة عن تنفيذ أحكام القضاء الإداري في فرنسا أن شخصاً كان يشغل منصب مدير الرقابة المالية في حكومة أفريقيا الاستوائية الفرنسية، وكان معاراً لهذه الوظيفة منذ عام ١٩٣٥م من عملة الأصلي بالتفتيش المالي العام، ثم صدر قرار بعزله في عهد حكومة فيشي، إلا أنه غداة التحرير صدر سحب قرار عزلة تطبيقا للأمر الصادر بتاريخ ٢٩/نوفمبر/١٩٤٤م، وبذلك لم يستطع المذكور العودة إلى عملة بالطريق الطبيعي، حيث أقام دعواه أمام مجلس الدولة، وطعن في القرار السلبي بالامتناع عن إعادته لوظيفته، فقضى له مجلس الدولة بتاريخ ١/ديسمبر/١٩٤٧م بإلغاء القرار الضمني الذي بموجبه رفض وزير المالية اتخاذ إجراءات إعادته اعتبار من أول أغسطس ١٩٤٧م، وبإحالته إلى الوزير لاتخاذ إجراءات إعادته إلى عمله، إلا أن وزير المالية رفض اتخاذ أي أجراء لتنفيذ هذا الحكم[٣].

وفي ١٦/يوليو/١٩٥١م تقدم بطلب تعويض يعادل مجموع مرتبة المستحق خلال تلك الفترة، حيث رفض هذا الطلب، فأقام دعواه مرة أخرى أمام مجلس الدولة الذي اصدر حكمة بتاريخ ١٩/يوليو/ ١٩٥٣م وقد جاء بقرار الحكم "بأن المدعي إذ لم يقم بأداء وظيفته فعلا فليس له أن يطالب بمرتب عن عمل لم يقم به، إلا انه يظل له الحق مع ذلك في المطالبة بتعويض عن مجموع الأضرار التي حدثت له". ثم قدر المجلس هذه الأضرار بمبلغ خمسة ملايين فرنك فرنسي عن الفترة الواقعة بين الأول من أغسطس ١٩٤٧م إلى ١٦/يوليو/١٩٥١م، وقد بين هذا الحكم أنه وضع في اعتباره أنه قد ظهر ما ينم عن أن الإدارة قد تستمر في رفضها اتخاذ إجراءات إعادته، ومن ثم فقد احتفظ له الحكم صراحة بالحق في التقدم بطلب جديد لتعويضه عما حدث ويحدث له من أضرار بعد ١٦/ يوليو/١٩٥١م، ورغم ذلك لم تبدي الإدارة إلا الصمت. وفي ٢٢/سبتمبر/١٩٥٣م تقدم مره أخرى بطلب تعويض جديد لوزير المالية الذي استمر الصمت أيضا، فأقام دعوى جديدة أمام مجلس الدولة الذي بدوره اصدر حكمة الثالث في هذه القضية

---

(١) لجنة التقرير بمجلس الدولة الفرنسي في تقريرها عن عام ٧٨،٧٩ حيث بين انه في غالب الأحوال يشكوا المتقاضيين من التأخير في التنفيذ أكثر مما يشكون من الرفض الصريح، مجلة (E. D. C. E) لسنة ٧٩، ٨٠، ص (٢٠١). مشار إليه لدى الدكتور حسني سعد عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية والإشكالات المتعلقة بها، المرجع السابق، ص(٤٠٤).

(٢) الدكتور سليمان طماوي, القضاء الإداري، قضاء التعويض، الكتاب الثاني، ط (٣)، القاهرة، دار الفكر العربي سنة ١٩٨٦م، ص (١٥٣).

(٣) الدكتور عبد المنعم عبد العظيم جيره، آثار حكم الإلغاء، ط ١، دار الفكر العربي، القاهرة، سنة ١٩٧١، ص (٥٤١) - الدكتور حسني سعد عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية والإشكالات المتعلقة بها، المرجع السابق، ص(٣٩٥).

بتاريخ ٢٣/ ديسمبر/ ١٩٥٣بالقول بأن "الوزير بامتناعه التلقائي عن اتخاذ الإجراءات التي يتطلبها تنفيذ الحكم الصادر من المجلس في ١٦ / ديسمبر/ ١٩٤٩م وبتجاهله بالتالي لحجية الشيء المقضي به يكون قد ارتكب خطأ يستوجب مسؤولية الدولة" ثم قضى بتعويض قدره أربعة ملايين فرنك فرنسي جبرا لما أصاب المحكوم له من ضرر عن المدة من ١٦/يوليو/١٩٥١م حتى ٢٢/سبتمبر/١٩٥٣م، وبهذا احتفظ الحكم له مرة أخرى أيضا بالحق في التقدم بطلب جديد لتعويضه عما يحدث له من أضرار بعد ٢٢ / سبتمبر / ١٩٥٣م.

ولم تقم الإدارة بتنفيذ حكم الإلغاء الأول إلا في ١٤/ نوفمبر / ١٩٥٦م بإعادة المحكوم له إلى عملة الأصلي في التفتيش العام ولكنها اعتبرته في حالة استغناء مؤقت من ٣١/يوليو/١٩٤٧، ومن ناحية أخرى صدر له قرار وزاري بالسماح له بتسوية حقوقه في التقاعد مع الفوائد اعتبارا من أول ديسمبر ١٩٥٦، وأخيرا بموجب اتفاق ودي اتفق على تعويضه عن الفترة اللاحقة على ٢٣ / ديسمبر ١٩٥٣م حتى نوفمبر / ١٩٥٦م، بمبلغ مليون وسبعماية وخمسون ألف فرنك فرنسي(١).

ويعلق الفقيه Lefas على هذه القضية بأنه كان ينبغي على الإدارة بعد صدور حكم مجلس الدولة الأول ألا تستمر في عنادها وصمتها وتبادر بتنفيذ حكم القضاء، وفي الواقع أن الإدارة لم تنفذ الالتزامات التي قضى بها قرار الحكم إلا جزيئا، لأن المجلس قد قضى للمحكوم له بالعودة للعمل اعتبار من الأول من أغسطس ١٩٤٧م، ولكن الإدارة اكتفت بوضعه في حالة استغناء منذ هذا التاريخ حتى الأول من ديسمبر ١٩٥٦م وهو تاريخ إحالته للتقاعد، ويقول Lefas في تعليقاته أيضا وأن كان قد عوض عن الأضرار التي لحقت به طوال تلك الفترة تعويضا كافيا، إلا انه مما يدعو للأسف أن حجية الشيء المقضي به لم تحترم احتراما كاملا، وان دافع الضريبة سوف يتحمل مبلغ يزيد على عشرة ملايين فرنك لتعويض الأخطاء الضارة التي ارتكبتها الإدارة في هذه القضية فضلا عن أن هذا التنفيذ الناقص أو المبتور احتاج لمرور عشر سنوات حتى بدأت الإدارة في اتخاذ إجراءاته(٢).

ومن الأمثلة على ذلك امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في ٨/فبراير/١٩٦١م في قضية (Rousset)، والتي تتلخص وقائعها بأن مجلس الدولة، اصدر حكما بتاريخ ٢٤/مارس/١٩٥٥م بإلغاء قرار عزل السيد (Rousset) من وظيفته في وزارة الحربية (سكرتير عام الوزارة الحربية)، ولم تقوم الإدارة بتنفيذ حكم الإلغاء، مما اضطر المذكور إلى رفع دعوى يطلب فيها إلغاء قرار الامتناع عن تنفيذ الحكم والتعويض عن الضرر الذي أصابه جراء ذلك، فقضى المجلس بأنه "ما كان يجوز للإدارة أن تمتنع عن تنفيذ الحكم بدعوى أن القرار قد

---

(١) الدكتورة ميسون جريس الأعرج، آثار حكم إلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص(٢٣٠).
(٢) مقالة بمجلة (E.D.C.E.) سنة ١٩٥٨، ص(٨٤). مشار إليه لدى الدكتور حسني سعد عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية والإشكالات المتعلقة بها، المرجع السابق، ص(٣٩٦) وما بعدها.

الغي لمجرد عيب في الشكل، وأنه سليم من الناحية الموضوعية، كما انه ليس للإدارة أن تحتج بأن تنفيذ الحكم سيترتب عليه المساس بحسن سير المرفق، فتلك أمور لا تبيح لها الامتناع عن التنفيذ، وانتهى المجلس إلى إلغاء القرار السلبي بالامتناع عن التنفيذ، ومنح المحكوم له تعويضاً قدرة ثلاثة آلاف فرنك جديد عما أصابه من ضرر نتيجة عدم تنفيذ الحكم"(١).

ونستنتج من هذا الحكم، انه لا يجوز للإدارة أن تمتنع عن تنفيذ حكم قضائي، بحجة أن القرار الغي بمجرد عيب في الشكل، إلا انه سليم من الناحية الموضوعية، وكذلك انه لا يجوز للإدارة أن تمتنع عن تنفيذ الحكم لأنه سيترتب عليه مساس بحسن سير المرفق، فهذه الحجج لا تبيح بأي شكل من الإشكال الامتناع عن تنفيذ قرار قضائي حائز على حجية الشيء المقضي به، ويلاحظ أيضا أن امتناع الإدارة وتعنتها بعدم تنفيذ حكم قضائي، كلفها تعويض قدرة ثلاثة آلاف فرنك تدفع من خزينة الدولة، وبالتالي يتحملها دافع الضريبة.

وفي مصر فقد وصفت محكمة القضاء الإداري في إحدى أحكامها امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم قضائي نهائي حائز لقوة الشيء المقضي به، وواجب النفاذ هو "مخالفة قانونية صارخة تستوجب مسؤولية الحكومة عن التعويضات، ذلك لأنه لا يليق بحكومة في بلد متحضر أن تمتنع عن تنفيذ الأحكام النهائية بغير وجه قانوني، لما يترتب على هذه المخالفة الخطيرة من إشاعة الفوضى وفقدان الثقة في سيادة القانون"(٢).

وفي ذات السياق قضت المحكمة الإدارية العليا بأن "الإدارة مسؤولة عن تنفيذ الأحكام عامة، وان مسؤوليتها عن تنفيذ ما يصدر ضدها من أحكام أشد واوجب"(٣).

ويرى جانب من الفقه أن عدم التزام الإدارة بتنفيذ الأحكام القضائية التي تصدر ضدها، يُعد انتهاكاً لمبادئ الدولة القانونية القائمة على مبدأي الفصل بين السلطات، وسيادة القانون، ويؤدي أيضا إلى إهدار مبدأ من المبادئ الهامة التي يقوم عليها النظام القانوني للدولة، ألا وهو تدرج القواعد القانونية، ويقضي ذلك المبدأ بأن القرارات واللوائح (الأنظمة) الإدارية تقع في سلم التدرج القانوني بعد القواعد الدستورية والقانونية، والقضاء عندما يفصل في خصومة معروضة عليه فإنه ينزل فيه حكم القانون والدستور، والإدارة عندما تمتنع عن تنفيذ حكم قضائي، فهي بذلك تقلب تدرج القواعد القانونية رأساً على عقب، فتصبح القرارات واللوائح الإدارية أعلى مرتبة من

(١) حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ ٨ / فبراير /١٩٦١، قضية Rousset، المجموعة (٨٥). مشار إليه لدى الدكتور عبد المنعم عبد العظيم جيره، آثار حكم الإلغاء، المرجع السابق، ص (٥٤٢).

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري، دعوى رقم (١١٨١) سنة ٥ قضائية، جلسة ١٩٥٢/٦/١٩م، س ٦، ق ٥٤٨، ص (١٢٣٨)، وأيضا حكمها رقم ٥٠/٦٨٦٤ق، في ١٩٩٦/٧/٣٠، حمدي ياسين عكاشة، الأحكام الإدارية في مجلس قضاء الدولة، منشاة المعارف، الإسكندرية، ط ١، سنة ١٩٩٧، ص (٤٠٩).

(٣) حكم محكمة القضاء الإداري، رقم ٤٣٤ / ٤ ق، ١٩٥١/٥/٢٢ , سنة ٤، ق ٢٧٦، ص ٩٥٧.

القانون والدستور، وعليه فإن التزام الإدارة بتنفيذ الأحكام التي يصدرها القضاء، ما هو إلا التزام بتطبيق القانون واحترام الدستور[١].

وقد أكدت محكمة القضاء الإداري في مصر على هذا المعنى بقولها "إن المسلك الإداري الجانح إلى إهدار حجية الأمر المقضي فضلا عما فيه من إساءة إلى النظام القانوني للدولة في مجمله والقائم على مبدأي سيادة القانون، والفصل بين السلطات، فإن السماح للإدارة بتعطيل تنفيذ الأحكام بانتهاج أساليب متعددة للالتفات عن موجبات حيازة الأحكام لقوة الشيء المقضي به مبدأ من شأنه أن يقلب مبدأ تدرج القواعد القانونية رأساً عل عقب وان ينكر مبدأ الفصل بين السلطات، فالتزام الإدارة بتنفيذ الأحكام القضائية هو من نفس طبيعة التزامها بتنفيذ القانون واحترام الدستور، وهي لا تملك في كليهما من أمرها شيئاً، وخرق الشيء المقضي به إلا شكلاً من أشكال مخالفة الحدود الدستورية والقانونية"[٢].

ومن الأحكام الشهيرة التي امتنعت الإدارة في مصر عن تنفيذها حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بتاريخ ١٩٥٠/٦/٢٩، وتتلخص وقائع هذا الحكم بأن "احد كبار ضباط الجيش المصري أحيل إلى التقاعد، حيث صدر حكم من مجلس الدولة بتاريخ ١٩٤٨/٥/٥م، بإلغاء قرار إحالته إلى التقاعد، وأعلن هذا الحكم لوزير الحربية بتاريخ ١٩٤٨/١/١١م، محملا إياه المسؤولية العامة والشخصية عن عدم تنفيذ الحكم، ورغم ذلك امتنع وزير الحربية عن تنفيذ الحكم، فرفع المحكوم له دعوى تعويض اختصم فيها الوزارة والوزير بصفته الشخصية، وقضي فيها لصالحة"[٣].

ومن الأحكام الشهيرة أيضاً، امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم محكمة القضاء الإداري بوقف تنفيذ القرار القاضي بعدم قيد احد الطلبة بأحد المعاهد العالية، وتحججت الإدارة بالامتناع عن تنفيذ هذا الحكم، بأنه فصل في مسألة تتعلق بأعمال السيادة، وقد رأت إدارة الفتوى والتشريع لوزارة التربية والتعليم، انه لا يمكن التسليم مطلقا، بأن للإدارة أن تعقب على أحكام القضاء الإداري، وتمتنع عن تنفيذها بدعوى أنها قضت في عمل من أعمال السيادة[٤].

والسؤال الذي يطرح نفسه في هذا الصدد، هل يجوز للإدارة أن تمتنع عن تنفيذ حكم الإلغاء إذا كان هذا التنفيذ قد يؤدي إلى إخلالاً خطيراً بالنظام العام؟

إذا كانت هناك ظروف معينة تهدد سلامة واستقرار الدولة، فإن اتخاذ الإجراءات اللازمة التي تهدف إلى تحقيق هذه السلامة والاستقرار مشروعة في حالات الحرب والاضطرابات

---

(١) الدكتور محمد سعيد الليثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية، المرج السابق، ص(٢٢٤).
(٢) حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم ٤٣٤ لسنة ٤ق، جلسة ١٩٥١/٥/٢٢، س٤، ق٢٧٦، ص(٩٥٧).
(٣) حكم محكمة القضاء الإداري، رقم ٨٨ / ٣ق، تاريخ ٢٩/ ٦/ ١٩٥٠، س٤، ق ٢٠٣، ص ٩٥٦.
(٤) الفتوى رقم ٥٥٧، تاريخ ٣/٢٦/ ١٩٥٧، مجموعة فتاوي السنة ١١، ص ٢٩٤.

والأزمات والفتن، وعليه فإن كان تنفيذ الحكم من شانه أن يعرض النظام العام للاضطراب بصورة حقيقة، فإن للسلطة التنفيذية أن تمتنع عن تنفيذ حكم واجب النفاذ، إذا كان يترتب على تنفيذه إخلال بالأمن والنظام العام، وهذا ما استقر عليه القضاء الإداري في فرنسا، ومصر[١].

وقد تمتنع الإدارة عن تنفيذ الإحكام الصادرة ضدها معللة ذلك بالمصلحة العامة، والأصل أنه لا يجوز للقرار الإداري أن يعطل تنفيذ حكم قضائي إلا استثناءً على هذا الأصل فيجوز بمقتضاه تعطيل تنفيذ حكم الإلغاء وذلك في حالة الضرورة عندما يكون من شأن تنفيذ الحكم وجود خطر يهدد النظام والأمن العام في الدولة ويتعذر رفع هذا بالطرق العادية ، بحيث يستهدف تعطيل تنفيذ الحكم تحقيق المصلحة العامة، وعدم التضحية بمصلحة الأفراد إلا بمقدار ما تقتضي الضرورة، فعندئذ يجوز الامتناع عن تنفيذ حكم الإلغاء، لأن تنفيذ الحكم من شانه أن يهدد النظام والأمن العام بشكل يصعب تداركه، وتتمتع الإدارة في مجال تحقيق الصالح العام بسلطة تقديرية واسعة، إلا أن ذلك يقتضي منها ألا تسيء استعماله، فالتزامها بتنفيذ الأحكام يجب أن يكون متوافقا مع المصلحة العامة[٢]. ولهذا استبعد القضاء الإداري حجج عدم تنفيذ أحكام الإلغاء التي تستند إلى المصلحة العامة، وهذا ما أكدته محكمة القضاء الإداري المصرية في حكم لها في هذا المجال بقولها " إن إصرار الوزير على عدم تنفيذ حكمها ينطوي على مخالفة للشيء المقضي به وهي مخالفة قانونية لمبدأ أساسي وأصل من الأصول القانونية، ومن ثم وجب اعتبار خطأ الوزير خطأ شخصياً يستوجب مسؤوليته عن التعويض المطالب به، ولا يؤثر في ذلك انتفاء الدوافع الشخصية لدية ، أو قوله بأنه يبغي من وراء ذلك تحقيق مصلحة عامة ذلك أن تحقيق المصلحة العامة لا يصح أن يكون عن طريق ارتكاب أعمال غير مشروعة[٣].

وتارة أخرى قد تمتنع الإدارة عن تنفيذ الأحكام بوجود صعوبات مادية أو قانونية تحول دون تنفيذ الحكم، ويرجع عدم التنفيذ فعلاً إلى استحالة إعادة الحال إلى ما ينبغي أن يكون عليه ، بحيث تكون هذه الاستحالة حقيقة لا تترك طريق آخر للتطابق مع الحكم ، كما هو الشأن بالنسبة لإلغاء قرار ادري بإزالة مبني قائم في حين أن القرار قد نفذ فعلا وأزيل المبني[٤]. وقد تمتنع عن التنفيذ بسبب صعوبة في تفسير الحكم أو فهم مقصوده ، ورغم أن تلك الصعوبة قد تكون حقيقة إلا أن هذا لا يعطي الإدارة الحق بالامتناع عن تنفيذ الحكم تنفيذاً كاملاً وصحيحاً، لأن استناد الإدارة.

إلى تلك الصعوبات لتبرير امتناعها عن التنفيذ يعتبر بمثابة قرار سلبي يخالف القانون، وهذا ما قضت به محكمة القضاء الإداري بقولها " إن امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام بسبب الصعوبات

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر، الطعن رقم ٤/٢٢٤ لسنة ٤ ق، جلسة ١٩٦١/١٢/٢٣، ص ١١٢.
(٢) الدكتور فاروق الكيلاني، استقلال القضاء ، المركز العربي للمطبوعات والنشر، بيروت ، ط ٢، سنة ١٩٩٩، ص (٢٤١) .
(٣)حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم (٨٨) لسنة ٣ ق، جلسة ١٩٥٠/٦/٢٩، ص (٩٥٦).
(٤)الدكتور حسني عبد الواحد ، تنفيذ الأحكام الإدارية والإشكالات المتعلقة بها ، المرجع السابق ، ص (٤٣٤).

القانونية التي تعترض التنفيذ يعتبر بمثابة قرار سلبي مخالف للقانون يوجب لصاحب الشأن حقاً في التعويض، ولا وجه لما يذهب إليه المفوض في تقريره من أن الخطأ اليسير في تفسير القانون لا يوجب التعويض، لأن الأمر هنا لا يتعلق بخطأ في فهم القانون، إذ أن القانون يوجب تنفيذ الأحكام ولا تحتمل هذه القاعدة أي غموض في تطبيقها"[١].

هذا الأمر عرض على مجلس الدولة الفرنسي في قضية "كويتاس" المشهورة والتي تتلخص وقائعها بأن السيد كويتاس وهو من أصل يوناني هاجر إلى تونس أبان الاستعمار الفرنسي، واشترى من ورثة أحد الأشراف أراضي واسعة قدرت مساحتها بحوالي ٦٥ ألف فدان، وصدر حكم من القضاء واجب النفاذ بملكيته لهذه الأراضي، ولما ذهب لوضع يده عليها فوجئ بأن إحدى القبائل العربية قد استقرت عليها منذ زمن بعيد واتخذتها مورداً لرزقها، ورفضت هذه القبيلة أن تسلم بملكيته لهذه الأرض، فتقدم المذكور إلى السلطات الفرنسية في تونس طالبا تنفيذ الحكم بوضع يده وطرد العرب بالقوة، وبعد أن درس المقيم العام الأمر من جميع جوانبه، رأى أن الالتجاء إلى استخدام القوة سيترتب عليه نتائج خطيرة باشتعال الفتنة والإخلال بالأمن العام، فقرر الامتناع عن تنفيذ الحكم للمحكوم له، فتقدم المذكور إلى مجلس الدولة طالبا تعويضه عن الأضرار التي أصابته نتيجة عدم تنفيذ الحكم، فقضى له المجلس بالتعويض بموجب الحكم الصادر في ١٩٢٣/١١/٣٠"[٢].

ووفقاً لهذا الحكم فإنه يتوجب على الإدارة أن تقدر ظروف تنفيذ الحكم القضائي وان ترفض المساعدة في تنفيذه باستخدام القوة إذا كان هناك خطر يهدد النظام والأمن العام من جراء هذه التنفيذ. كما يعد هذا الحكم في الوقت ذاته تطبيقاً واضحا لنظرية المخاطر وتحمل التبعة حيث أن تعويض المحكوم له هنا لا يستند إلى فكرة الخطأ، وإنما يستند إلى مبدأ مساواة الأفراد أمام الأعباء العامة، وهو جوهر تلك النظرية التي تعد تطوراً مهماً في مجال المسؤولية الإدارية، فامتناع الإدارة عن التنفيذ، في مثل هذه الحالة لا يعتبر خطأ بل أنه يحقق المصلحة العامة وحفظ النظام العام. وللنظام العام في هذا السياق مدلول ضيق، فهو لا يشمل النظام الاجتماعي بوجه عام، وإنما ينحصر إلى النظام في الشارع، بمعنى أن يكون من شأن تنفيذ الحكم إحداث فتنة واضطرابات وفوضى تخل بالنظام العام وتهدد حياة الأفراد[٣].

وقد يكون امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم بسبب حدث فجائي أو قوة قاهرة، بمعني حدوث ظروف استثنائية شاذة تتصف من حيث مصدرها بأنها من فعل الطبيعة أو خطأ إنساني، وتتميز

(١) حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم (٦٢٥٥) لسنة ٨ ، جلسة ١٩٥٧/٣٠، س ١١ ، ص (٦٣٠).
(٢) الحكم منشور في مجموعة ليبون ص ٧٨٩، ومجلة القانون العام سنة ١٩٢٤، ص ٧٥، ص ٢٠٨، ومجموعة الأحكام الكبرى ص (١٨٥) برقم (٤٥)، الدكتور حسني سعد عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية والإشكالات المتعلقة بها، المرجع السابق، ص(٥٧٧) وما بعدها.
(٣) التعليق على حكم مجلس الدولة في قضية " cartonnerie St. Charles" القضايا الكبرى ص ٢٤٨ وما بعدها، مشار إليه لدى الدكتور عبد المنعم عبد العظيم جيره، آثار حكم الإلغاء، المرجع السابق، (٥٤٥)

من حيث طبيعتها بعدم القدرة على توقعها، وعدم الاستطاعة حال وقوعها على دفعها[١]. وهذه الظروف الاستثنائية تؤدي إلى تحلل الإدارة من التزامها بتنفيذ الأحكام، ويبرر امتناعها عن إجرائه، ويترتب على هذا الأثر عدم انعقاد مسؤوليتها، وقد اعترف المشرع الفرنسي في قانون١٦/يوليو سنة ١٩٨٠م بذلك، حيث نص في المادة الرابعة على أنه "إذا ثبت للقاضي أن عدم تنفيذ الحكم راجعاً إلى قوة قاهرة أو حدث فجائي بما مفاده أن هذا الحدث لا يحول دون تصريح الإدارة بامتناعها عن التنفيذ[٢].

وفي مصر عُرض هذا الموضوع على المحكمة الإدارية العليا، واعتنقت ذات المبادئ التي قررها مجلس الدولة الفرنسي وعبرت عن ذلك بالقول "ولئن كان القرار الإداري لا يجوز في الأصل أن يعطل تنفيذ حكم قضائي نهائي، وإلا كان مخالفا للقانون، إلا أنه إذا كان يترتب على تنفيذه فوراً إخلالاً خطيراً بالصالح العام يتعذر تداركه، كحدوث فتنة أو تعطيل سير المرفق العام، فيرجح عندئذ الصالح العام على الصالح الفردي الخاص، ولكن بمراعاة أن تقدر الضرورة بقدرها، وان يعوض صاحب الشأن إن كان لذلك وجه"[٣]. كما عبرت ذات المحكمة عن عدم مسؤولية الإدارة بتنفيذ الأحكام في حالة حدوث ظروف استثنائية بالقول "يشترط ألا يكون للإمتناع أو التأخير في التنفيذ ما يبرره من قوه قاهرة كوفاة رئيس الجمهورية التي تؤدي إلى تعطيل صدور القرار الجمهوري اللازم لتنفيذ الحكم"[٤].

ويلاحظ هنا أن المحكمة الإدارية العليا في مصر حذت حذو مجلس الدولة الفرنسي، واعتنقت نفس المبادئ، بأنة يجوز للإدارة أن تمتنع عن تنفيذ الأحكام القضائية إذا كان من شان هذا التنفيذ أن يؤدي إلى إخلال خطير بالصالح العام، مثل حدوث فتنة واضطرابات وفوضى أو تعطيل سير المرافق العامة، وفي هذه الحالة يجب تقديم المصلحة العامة على المصلحة الخاصة، وان يعوض المحكوم له في ذات الوقت عما أصابه من ضرر.

وفي الأردن أشارت محكمة العدل العليا، إلى امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية كصورة من صور مخالفتها لالتزامها بتنفيذ أحكام الإلغاء فقضت في حكم لها بأن "القانون لا يجيز لأي سلطة الامتناع عن تنفيذ أي قرار تصدره أية هيئة على قرارها السابق، وعدم تنفيذ قرار محكمة العدل العليا مخالفا وحقيقا بالإلغاء"[٥]. كما قضت في حكم أخر لها بأنه "لا تملك أية جهة سواء كانت الإدارة العامة أو غيرها أن تناقش في قرار قضائي أو تشكك في قيمته متى حاز حجية

---

(١) الدكتور توفيق فرج، دروس في النظرية العامة للالتزام، الجزء الأول، الإسكندرية، مؤسسة الثقافة الجامعية، ١٩٨٠، ص(٢٨٤).
(٢) الدكتور محمد سعيد الليثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية، المرجع السابق، ص(٢١٦) وما بعدها.
(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ١٠/ يناير/ سنة ١٩٥٩م في الدعوى رقم ٧٢٤، لسنة ٣، مجموعة السنة الرابعة، ص(٥٣٣). وأيضاً الحكم الصادر في ٢٣/ديسمبر/١٩٦١م، نفس المجموعة، ص (١١٢).
(٤) حكم محكمة الإدارية العليا رقم ١٠٣، لسنة ٢٥ ق، جلسة ١٩٦١/٤/٩، ص (٢١٢).
(٥) عدل عليا، قرار رقم ٩٢ / ٨٠، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد ٩، سنة ١٩٨١، ص (١٥٣١).

الأمر المقضي به واكتسب الدرجة القطعية، ويعتبر أي تعقيب على حكم قضائي سواء بما استثبتته المحكمة من وقائع وما استندت عليه قانونا، إخلالا بحرمة الأحكام القضائية والتي هي عنوان الحقيقة، وللأحكام وسائل للطعن فيها ضمن ما هو مرسوم لها وليس منها الامتناع عن تنفيذها بمقولة عدم دستورية القانون الذي استندت إليه المحكمة في حكمها"[١].

ويلاحظ من الحكم الأخير أن المحكمة عبرت بقوة عن خطورة امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم قضائي أكتسب الدرجة القطعية، واعتبرت هذا الامتناع إخلال واستهانة واضحة بحرمة الأحكام القضائية، ومن إهدار لكل ما تتمتع به من حجية وقوة واحترام، لأن مخالفة الشيء المقضي به يعد مخالفة مباشرة للقانون. وقد أكد المشرع من جانبه على هذا الالتزام من جانب الإدارة فجاء في المادة (٢٦ / ب) من قانون محكمة العدل العليا أنه "يكون حكم المحكمة في أي دعوى تقام لديها قطعيا لا يقبل أي اعتراض أو مراجعة بأي طريقة من الطرق ويتوجب تنفيذه بالصورة التي صدر فيها"[٢].

وبالرجوع إلى قضاء محكمة العدل العليا في هذا المجال نجد العديد من التطبيقات، ففي إحدى المناسبات ألغت المحكمة القرار الصادر عن الهيئة الإدارية لصندوق مشروع إسكان الضباط، والذي تتلخص وقائعه في أن الهيئة الإدارية أصدرت قرار بتاريخ ٢٣ /١٢ / ١٩٧٩ برفض طلب المدعي في الاستمرار في مشروع الصندوق والانتفاع من أهدافه بعد انتهاء خدمته بالاستناد إلى أن خدمته الفعلية في القوات المسلحة الأردنية لم تصل إلى (١٢) سنة كما نصت علية المادة (١٠) من نظام إسكان الضباط رقم (٨٧) لسنة ١٩٧٥، فطعن صاحب الشأن بقرار الرفض أمام محكمة العدل العليا، حيث أصدرت المحكمة قرارها بتاريخ ٢٩ /٥ / ١٩٨٠ بإلغاء قرار الرفض لأن مجموع خدمة المستدعي الفعلية لا تقل عن (١٢) سنة على اعتبار أن الخدمة الفعلية المقصودة بالمادة (١٠) من النظام المشار إليه لا تقتصر على الخدمة كضابط، إلا أن الهيئة الإدارية رغم إلغاء قرارها السابق قضائيا استمرت برفض تنفيذ قرار المحكمة دون مسوغ قانوني، فأقام المحكوم له دعوى ثانية أمام محكمة العدل العليا للطعن بقرار عدم تنفيذ الحكم فقضت المحكمة بالقول "حيث أن القانون العام لا يجيز لأي سلطة الامتناع عن تنفيذ أي قرار تصدره أية محكمة، وحيث أن الفقه والقضاء قد استقر على هذا المبدأ القانوني، فإن القرار المطعون فيه بالإصرار على قرار الرفض السابق وعدم تنفيذ قرار المحكمة يكون مخالفا للقانون وحقيقا بالإلغاء فتقرر إلغاؤه"[٣].

---

(١) عدل عليا، قرار رقم ٢٦٧ / ٩٣، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد ٤، ١٩٩٤، ص (٦٥٩).
(٢) المادة (٢٦/ب) من قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢.
(٣) عدل عليا، قرار رقم ٨٠/٩٢ تاريخ ١٩٨١/١/٢٢، مجلة المحامين الأردنيين، العدد ١٠ سنة ١٩٨١، ص(١٥٣١).

وقضت ذات المحكمة في حكم يتعلق بالانتخابات البلدية التي جرت في مدينة معان سنة ١٩٨٦ بالقول "بعد تدقيق أوراق الدعوى ومبرزاتها ومرافعات الطرفين، والنصوص القانونية نجد أن وكيل المستدعي قدم استدعاء إلى المستدعي ضده معالي وزير الشؤون البلدية والقروية في ١٩٨٦/٣/١٥م، طلب منه تنفيذ قرار محكمة بداية معان القاضي بإلغاء عملية الانتخاب في الصندوقين رقم (٢، ٦) من انتخابات مجلس بلدي معان التي جرت في ١٨ / ١١ /١٩٨٥م، ولم ينكر مساعد رئيس النيابات العامة هذه الواقعة، ولكن المستدعي ضده لم ينفذ قرار المحكمة بالرغم من أنه قطعي وواجب التنفيذ حسب أحكام القانون مما يعتبر الامتناع قرارا ضمنيا بالرفض وذلك تمشيا مع ما استقر علية اجتهاد محكمتنا من أن كل حكم قطعي يعتبر واجب التنفيذ ولا تملك أي سلطة إدارية الامتناع عن تنفيذه سواء أكان مطابقاً للقانون أم لم يكن مطابقاً له ما لم تكن المحكمة التي أصدرته غير مختصة اختصاصا نوعيا"(١).

وفي القضية رقم (٩٧/٢٤٦) قضت محكمة العدل العليا بإلغاء قرار مجلس أمناء ومدير عام أكاديمية الطيران الملكية، باعتبار مدة خدمة المستدعية منتهية بسبب عدم كفاءتها، وقالت "إن المحكمة ترى أن الأسباب التي بنت الإدارة عليها قرارها هي أسباب غير سائغة، فهي لا تقوم على ما يبررها لأنها غير مستمدة من أصل موجود ولا هي قائمة على أساس سليم من الواقع ذلك أن كفاءة المستدعية ثابتة من القرار الذي صدر بإلغاء وظيفتها، وقد جاء فيه حيث أن مجلس الأمناء سبق وان قرر الموافقة على استحداث وظيفة مساعد مدير عام لشؤون العمليات وذلك بموجب قراره رقم ٩٦/٣/٢، تاريخ ١٩٩٦/١٢/١م، وذلك من أجل تعيين السيدة (المستدعية) في هذه الوظيفة التي سبق وان باشرت العمل بها فعلياً لدى الأكاديمية بتاريخ ١٩٩٦/١١/٢٣م، وهذا القرار يوضح أن هذه الوظيفة قد استحدثت خصيصاً للمستدعية مما يثبت أن المستدعية كانت على قدر كبير من الكفاءة الفنية والإدارية وإلا لما استحدث لها هذه الوظيفة الهامة"(٢).

ولما رفض مدير الأكاديمية تنفيذ قرار المحكمة رفعت المستدعية دعوى أخرى لدى محكمة العدل العليا للطعن في قرار رفض التنفيذ تحمل الرقم (٩٨/٢٥) فقضت المحكمة بأنه "بالرجوع إلى محضر اجتماع مجلس أمناء أكاديمية الطيران الملكية تاريخ ١٩٩٧/٦/٣، نجد أن المجلس المذكور قد قرر في الاجتماع المشار إلية أنها خدمات المستدعية وإلغاء وظيفتها، وقد طعنت المستدعية أمام محكمة العدل العليا في الدعوى رقم (٩٧/٢٤٦)، بالقرار الصادر بتاريخ ٩٧/٥/٢٤، لعدم تثبيتها في وظيفتها ولم تطعن ضمن المدة المتاحة لها في القانون بشق القرار الصادر بتاريخ ٩٧/٦/٣، المتعلقة بإلغاء وظيفتها رغم علمها حيث تحصن القرار، وبما أنه لم يعد

---

(١) عدل عليا، رقم ٥٤ / ٨٦، تاريخ ١٩٨٧/٤/١٣، مجلة المحامين الأردنيين، سنة ١٩٨٧، عدد ٥، ص(٨٦١).
(٢) عدل عليا، رقم (٩٧/٢٤٦) تاريخ ١٩٩٧/٢/٧، مجلة نقابة المحاميين الأردنيين، لسنة١٩٩٨، ص (٣٨٩).

هناك وجود لوظيفة مساعد المدير العام لشؤون العمليات في وظائف أكاديمية الطيران الملكية لإلغاء مخصصاتها حيث يمكن إعادة المستدعية إليها، لهذا فإن دعوى المستدعية تغدو غير قائمة على أساس من الواقع والقانون وتستوجب الرد"[١].

ومع كل الاحترام فإن الباحث يرى بأن قرار المحكمة هذا لم يكن دقيقا، لأن الإدارة لم تحترم قرار المحكمة السابق في القضية رقم (٩٧/٢٤٦) ولم تعد الحال لما كان عليه سابقا، وعليه كان الأولى بالمحكمة باعتقادنا التأكيد على الإدارة بتنفيذ قرارها وإعادة المستدعية إلى وظيفتها.

المطلب الثاني

التنفيذ الناقص للحكم أو إساءة تنفيذه

قد تلجأ الإدارة أحيانا إلى إعاقة تنفيذ الحكم الصادر ضدها على غير مقتضاه، بحيث لا يترتب على هذا الحكم جميع الآثار القانونية التي يتعين إعمالها نفاذاً له، بمعنى أن الادارة تعمل على تنفيذ الحكم تنفيذاً ناقصاً مبتورا غير كامل ولا يتفق وما ينبغي أن يكون عليه التنفيذ المقتضى قانونا، فالتنفيذ يجب أن يكون كاملا ومطابقا لما جاء في قرار الحكم وأسبابه الجوهرية، ويعتبر عمل الإدارة هذا إخلالا واضحا بالتزاماتها بالتنفيذ[٢].

فإذا كانت الإدارة تتمتع أحياناً بشي من السلطة التقديرية في تنفيذ أحكام الإلغاء، فإنها مقيدة بطبيعة الحال بالقيد العام على تصرفاتها وهو مراعاة المشروعية[٣]، وإلا كان ذلك إهداراً منها لقيمة الحكم، فما جدوى إلغاء القرار الإداري لمخالفته للقانون إذا عادت الإدارة من جديد إلى مخالفة القانون أو إذا نفذت الحكم تنفيذاً صوريا أو مبتورا، وبذلك يتعين عليها أن تنفذ الحكم تنفيذاً صحيحا كاملا مراعية في ذلك ما جاء في منطوقه وما ارتبط بهذا المنطوق من أسباب جوهرية[٤].

وتلجا الإدارة أحياناً إلى التنفيذ الناقص بدلا من الرفض السافر أو التأخير الممل عن التنفيذ، لكي تتفادى آثار الشيء المقضي به ضدها، حيث أنها تملك من الامتيازات والسلطات ما يساعدها على ذلك، كما أن بعض الظروف قد تساعدها في هذه الحالة بجعل التنفيذ يبدو طبيعيا ومفهوما،

---

(١) الدكتورة ميسون الأعرج، آثار حكم إلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص (٢٣٥).
(٢) سليم بن سهلي، الأحكام الإدارية الصادرة بالإلغاء، المرجع السابق، ص (١٣٠).
(٣) صلاح يوسف عبد العليم، أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة، المرجع السابق، ص (٣٣٦).
(٤) الدكتور مصطفى كمال وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري، الكتاب الثاني، الأحكام وتنفيذها، مطبعة الانجلو المصرية، القاهرة، سنة ١٩٦٤، ص (٢٥٨، ٢٥٩). - الدكتور حسني سعد عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية والإشكالات المتعلقة بها، المرجع السابق، ص(٤٠١). - الدكتور محمد سعيد الليثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية، المرج السابق، ص(١٩٩).

ولكن هذه الحالات نادرة، مما يتعين عل القاضي أن يكشف عن طابعها غير المشروع والتعويض عنها إن كان له محل[١].

وفي فرنسا تنبه المشرع هناك لمناورات الإدارة وقيامها في كثير من الأحيان بتنفيذ أحكام الإلغاء تنفيذاً ناقصا، فنص في المادة الثالثة من قانون ١١/ يوليو /١٩٧٥، على أنه في حالة عدم تنفيذ الأحكام وخاصة الأحكام المالية تضاف إلى المبلغ المحكوم به فائدة قانونية إذا لم يتم تنفيذ هذا الحكم تنفيذاً كاملا خلال شهرين من إعلانه، إذ غالباً ما تقوم الإدارة بدفع المبلغ المحكوم به كتعويض دون الفوائد القانونية، وهذا يعتبر تنفيذا ناقصا للحكم يستوجب مسؤوليتها والحكم عليها بغرامة تهديدية لإجبارها على استكمال التنفيذ. ومثال ذلك ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ ١٩٩٧/٧/٣٠ بأنه إذا كانت الإدارة قد اكتفت بأداء التعويض المحكوم به دون الفوائد القانونية المترتبة على التأخير في تنفيذه، فإن هذا يعني أنها لم تنفذ الحكم إلا جزئيا مما يستوجب الحكم ضدها بغرامة تهديدية بحدود (٥٠٠) خمسمائة فرنك يوميا حتى تقوم بدفع هذه الفوائد القانونية وتنفيذ الحكم تنفيذاً كاملاً[٢].

وإذا كان التنفيذ الكامل لحكم إلغاء قرار فصل موظف من الخدمة العامة يقتضي أن تقوم جهة الإدارة بالالتزام بإعادة الموظف المحكوم له إلى ذات الوظيفة التي كان يشغلها أو وظيفة مماثلة لها في النوع والدرجة، وأن تسري حالته الوظيفية بأثر رجعي، فإن إعادة الموظف تنفيذاً لحكم إلغاء فصله دون تسوية حالته، وعدم إعادته إلى ذات وظيفته التي فُصل منها أو وظيفة مماثله لها، معناه أن الإدارة نفذت الحكم تنفيذاً ناقصاً يستوجب مسؤوليتها[٣].

ومن الأحكام التي تكشف عن حرص مجلس الدولة الفرنسي على أن يحقق حكم الإلغاء غايته في إزالة آثار القرار الملغي بصورة كاملة ما قضى به بأنه "إذا كان وزير الصحة قد أصدر قراراً بحرمان أحد الأطباء من العمل في أية وظيفة عامة، وقام بنشر هذا القرار على نطاق واسع، ثم قضي بإلغائه، فإن عدم قيام جهة الإدارة بنشر الإلغاء بنفس الطريقة التي تم بها نشر القرار الملغي يجعل تنفيذ الحكم ناقصاً ومبتوراً[٤].

وفي مصر استقر القضاء الإداري هناك على ضرورة التزام الإدارة بتنفيذ أحكام الإلغاء بطريقة صحيحة وبشكل كامل فقد جاء في حكم للمحكمة الإدارية العليا بأن "مقتضى الحكم الحائز لقوة الأمر المقضي به الذي قضى بإلغاء القرار المطعون فيه هو إعدام هذا القرار ومحو آثاره من وقت صدوره في الخصوص وبالمدى الذي حدده الحكم، فإن كان القرار الملغي صادرا بالتسريح

(١) الدكتور حسني عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية، المرجع السابق، ص (٤٠١).
(٢) للمزيد حول هذا الموضوع أنظر الدكتور محمد سعيد الليثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية، المرجع السابق، ص(٢٠١).
(٣) محمد بن سهلي، الأحكام الإدارية الصادرة بالإلغاء، المرجع السابق، ص (١٣٠).
(٤) حكم مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ ٢٧/يناير/١٩٣٧ في قضية Laurent المجموعة، ص (١٢٤). مشار إليه لدى الدكتور عبد المنعم عبد العظيم جيره، آثار حكم الإلغاء، المرجع السابق، ص (٥٥٢).

استتبع إلغاؤه قضائيا بحكم اللزوم إعادة المدعي كما كان في وظيفته التي كان يشغلها عند تسريحة بمرتبتها ودرجتها كما لو لم يصدر قرار بالتسريح، ذلك أن مقتضى اعتبار قرار التسريح كأن لم يكن هو وجوب اعتبار الوظيفة وكأنها لم تشغر قانوناً من الموظف المُسرَح ... وتنفيذ الحكم يجب أن يكون كاملا غير منقوص على الأساس الذي أقام عليه قضاؤه... وفي الخصوص الذي عناه وبالمدى وفي النطاق الذي حدده، ومن هنا كان لزاما أن يكون هذا التنفيذ موزوناً بميزان القانون في تلك النواحي والآثار كافة... ومن ثم فلا يكفي أن يقتصر تنفيذ الحكم على مجرد إعادة الموظف إلى الخدمة، ولكن في مرتبة أدنى ودرجة اقل، وإلا لكان مؤدى هذا أن الحكم لم ينفذ في حقه تنفيذا كاملا بل تنفيذاً مبتورا منقوصاً وكان هذا بمثابة تنزيل له من مرتبة الوظيفة وفي درجتها، وهو جزاء تأديبي مقنع"(١).

وتبرز أهمية هذا الحكم في اعتبار التنفيذ المنقوص للحكم في الحالة التي صدر بشأنها بمثابة جزاء مقنع إذا كان من شأنه الإضرار بالموظف بقصد عقابه، مما يدخل القرار الصادر بشأن هذا التنفيذ في عداد القرارات المشوبة بالانحراف بالسلطة(٢)، والتنفيذ الناقص لحكم الإلغاء هو بمثابة الامتناع عن التنفيذ أو التراخي في تنفيذه، لأنه يترتب عليه إهدار الحقوق وزعزعة المراكز القانونية وعدم استقرارها، وهو ما تأباه قواعد العدالة، بعد أن صدرت الأحكام القضائية النهائية، وحازت حجية الشيء المقضي به، كذلك يشكل هذا التنفيذ الناقص مساسا باستقلال القضاء وعدم احترام أحكامه.

وسبق أن قالت ذات المحكمة في حكم أخر لها بأنه "إذا ثبت أن الإدارة قد أصدرت قرارها بالترقية على النحو الخاطئ، فإن تصويب القرار المسحوب يقتضي، رد الأمور إلى موضعها الصحيح باعتبار ترقية المدعي راجعة إلى وقت صدور القرار المسحوب، ومن ثم فإنه إذا سحبت الإدارة قرارها المطعون فيه فإن استجابت إلى ترقية المدعي دون إرجاعها إلى تاريخ الحركة الأولى، فإنها تكون سحبته جزئياً، فيتعين والحالة هذه تصويب الوضع بإرجاع أقدمية المدعي إلى تاريخ تلك الحركة"(٣).

وفي ذات السياق قضت محكمة القضاء الإداري المصرية بأنه "... بإلغاء القرار المطعون فيه فيما تضمنه من ترك المدعي في الترقية تنسيقاً بالأقدمية المطلقة، استحقاق المدعي للترقية بدلا ممن تخطاه، ولذلك كان من المتعين إصدار قرار بترقيته بدلا ممن كان قد تخطاه بعد أن ألغيت ترقيته بالحكم، فإذا كانت الحكومة قد أعادت الترقية من جديد وتركته بدعوى أن الدور لم يدركه

---

(١) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا في القضايا (٥، ٦، ٧، ٨) لسنة ١ ق، جلسة ٢٦ / ابريل / ١٩٦٠، أبو شادي، ج١، ق ٨٩٨، ص (٩٤٨).

(٢) الدكتور عبد العزيز خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، سنة ٢٠٠١، ص (٩٦).

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢/٥٣٤، سنة ٥ ق، جلسة ١٢ /١١/ ١٩٦٠، ص (٩٥)

فإنها تكون قد جاوزت ما قضت به المحكمة لأن الإلغاء المحكوم به كان جزئيا ونسبيا فقط، ومن ثم لا يصح أن يؤخذ المدعي بتصرفها المذكور بعد أن أصبح الحكم الصادر لصالحة حجه له بما قضي به لا يجوز للسلطة الإدارية نقضها فتعود إلى مناقشة أقدمية المدعي..." (١).

فتنفيذ الحكم الإداري بصفة عامة، والإلغاء بصفة خاصة، يلقي على الإدارة التزاماً ايجابيا باتخاذ الإجراءات التي تكفل تنفيذ ما جاء بمنطوق الحكم وأسبابه الجوهرية، وتطبيق نتائجه القانونية على أساس افتراض عدم صدور القرار الملغي ابتداء، فيردّ ما كان إلى ما كان عليه قبل صدور القرار"(٢). وإن خالفت الإدارة ذلك وقامت بتنفيذ الحكم تنفيذا ناقصا انعقدت مسؤوليتها، وعندئذ تعود للرقابة القضائية سلطانها لتعيد لصاحب الحق حقه"(٣).

والإدارة ملزمة بتنفيذ الأحكام التي يصدرها القضاء، والقضاء الإداري بصفة خاصة دون أن تقيد ذلك الالتزام بشروط، بحيث تعلق تنفيذ الحكم على تحقيق تلك الشروط، فإن فعلت ذلك تكون مخالفة للقانون وتنعقد مسؤوليتها التي توجب الحكم عليها بالتعويض(٤). ومن جانب آخر فإن الإدارة قد تلجأ إلى تنفيذ الحكم بصورة مغايرة جزئياً لمقتضى الحكم، وتبرر تصرفها بأنه هو المطلوب قانونا حسب مفهومها لمنطوق الحكم أو حسب ما استنتجته من مضمونه، ومثال ذلك الحكم بإلغاء رفض تسليم الوثائق الإدارية المطلق، فقد تعتقد الإدارة أن تنفيذ هذا الحكم يقتضي تسليم المحكوم لصالحة صورة عن هذه الوثائق لا أصولها، فتقدم على تنفيذ ذلك بسب تأويلها غير الصحيح للحكم. وفي هذه الحالة يثور التساؤل عما إذا كان ذلك التصرف ينطوي على إخلال بالتنفيذ، مما يستوجب انعقاد مسؤولية الإدارة، وتعكس هذه الحالة مشكلة الغموض الكامن في منطوق الحكم، ومشكلة أخرى مترتبة عليها هي الخطأ في تفسير الإدارة لمنطوق الحكم مما يؤدي إلى تنفيذ الحكم تنفيذ غير المقصود فعلا(٥).

بالنسبة للمسألة الأولى والمتعلقة بغموض منطوق الحكم فيحكمها مبدأ الفصل بين السلطات، الذي وإن كان يحظر على الإدارة أن تأتي بعمل القاضي، فإنه في ذات الوقت يحظر على القاضي أن يقوم بعمل الإدارة، وهذا معناه أن مسألة إزالة الغموض عن منطوق الحكم من اختصاص القاضي وليس الإدارة، فالقاضي منوط به تفسير الحكم وإزالة الغموض الذي يحيط بمنطوق الحكم

---

(١) حكم محكمة القضاء الإداري، في القضية رقم ٣٧ لسنة ٥ ق، جلسة ١٩٥٢/٣/٢٧، س٢، ق ٢٥٢، ص٧٣٦. وفتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة، ملف رقم ٧٣٩/٣/٨٦، جلسة ١٩٨٨/١٢/٢١.
(٢) حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم ٩٦٣ لسنة ٢٥ ق، جلسة ٨ / مايو / ١٩٧٣، ص (٢٤٥).
(٣) حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم ١٤١٩ لسنة ٢٥ ق، جلسة ٩ / ٤ /١٩٧٣، ص (٢١٣).
(٤) الدكتور سليمان الطماوي، القضاء الإداري، ك ٢، قضاء التعويض، وطرق الطعن في الأحكام، دار الفكر العربي، القاهرة، سنة ١٩٨٦، ص (١٥٤).
(٥) الدكتور محمد باهي أبو يونس، الغرامة التهديدية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، سنة ٢٠٠١، ص(١٦٢).

موضحاً للإدارة التوجيهات اللازمة لكيفية تنفيذ الحكم، ويقرر القاضي في حكمه التفسيري ما يراه ضرورياً لوضع الحكم موضع التطبيق، وتلك قاعدة مستقرة منذ وقت بعيد[١].

أما مسألة الخطأ في تفسير المقصود من الحكم أو الخطأ في تفسير القانون لا يمكن أن تتسع لتشمل مسألة تنفيذ أو عدم تنفيذ الحكم، فتصل إلى حد الامتناع عن تنفيذه بحجة التفسير، فالأمر هنا لا يتعلق بخطأ في فهم القانون بقدر ما يتعلق برغبة الإدارة في الامتناع عن التنفيذ، فالقانون يلزم الإدارة بتنفيذ الأحكام، فضلاً عن أن قاعدة الخطأ في فهم القانون لا تحتمل أي غموض في تطبيقها"[٢]. ووقوع الإدارة في خطأ تفسير القانون لا يعفيها من المسؤولية، وذلك ما قضت به المحكمة الإدارية العليا في مصر بالقول "لا يشفع في إعفاء الإدارة من المسؤولية وقوعها في خطأ فني أو قانوني في تفسير مدلول المادة (١٥) من دستور ١٩٢٣، فالخطأ في فهم الواقع أو القانون ليس عذراً دافعا للمسؤولية"[٣].

وبالانتقال إلى الوضع في الأردن نجد هنالك العديد من التطبيقات القضائية لمسألة التنفيذ الناقص لأحكام الإلغاء ففي إحدى القضايا قضت محكمة العدل العليا "إلغاء قرار مجلس الوزراء المتضمن إحالة المهندس (س) على التقاعد والذي كان يعمل مساعد وكيل وزارة الأشغال العامة"[٤]. وبعد مضي بضعة أشهر من صدور القرار لم تنفذ الإدارة قرار محكمة العدل العليا، فأقام المحكوم له دعوى أخرى لدى المحكمة نفسها للطعن في عدم تنفيذ الإدارة للقرار القضائي، فقررت المحكمة إلغاء هذا القرار الضمني بعدم تنفيذ الحكم وعلى أثر ذلك قامت الإدارة بإعادة الموظف إلى عمل أخر في وزارة النقل بوظيفة مستشار، هذا يعتبر تنفيذا ناقصا ومغايرا لحكم الإلغاء الذي كان يوجب على الإدارة إعادة الحال إلى كما كان علية بإعادة الموظف إلى وظيفته السابقة[٥].

من أمثلة التنفيذ الناقص أو إساءة التنفيذ أيضا ما قضت به محكمة العدل العليا في إلغاء قرار لمجلس الوزراء بالقول "إن مجرد صدور الأمر من رئيس الوزراء بإعادة المستدعي إلى وظيفته تنفيذاً لقرار محكمة العدل العليا لا يعتبر تنفيذا للقرار بل يتوجب وضع القرار موضع التنفيذ

---

(١) أنظر الدكتور محمد سعيد الليثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية. المرجع السابق، ص (٢٠٩).
وقد استقرت قاعدة اختصاص القاضي بإزالة الغموض الذي يحيط بمنطوق الحكم، وتوضيح كيفية تنفيذ الحكم منذ حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية Rodiere بتاريخ ٢٦ / ديسمبر/ ١٩٢٥، د. محمد سعيد الليثي، نفس المرجع، ص (٢٠٩).

(٢) راجع حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم ٦٢٥٥، لسنة ٨ ق، جلسة ١٩٥٧/٦/٣٠، س١١، ص(٦٣٠).

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٤/٥٩٧، لسنة ٣ ق، جلسة ١٢ /٧ / ١٩٥٨، مكتب فني، ص(١٥٧٤).

(٤) العدل العليا، قرار رقم ١، قضية رقم ٨١/٣٣، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد ٣ سنة ١٩٨٢، ص (٣٤٥).

(٥) الدكتور رحاب صابر الشبلي، تنفيذ الأحكام الصادرة بالإلغاء، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، سنة ٢٠٠٤، ص(١٦٣)

الفعلي وإعادة بناء مركز المحكوم له وكأن القرار المحكوم بإلغائه لم يصدر قط، بحيث تتم إزالة آثار القرار الملغي إزالة فعلية من وقت صدوره وإلا اعتبر عدم القيام بذلك امتناعاً عن تنفيذ قرار المحكمة"(١).

يلاحظ في هذا الحكم بأنه وإن استخدمت المحكمة مصطلح الامتناع عن تنفيذ الحكم إلا انه مجرد صدور الأمر من رئيس الوزراء بإعادة المستدعي إلى وظيفته، لا يعتبر تنفيذاً للحكم بالشكل الفعلي، وإنما يعد تنفيذاً ناقصا للحكم، وهو لا يقل خطورة عن الامتناع عن التنفيذ لما فيه من ضياع لفائدة الإحكام القضائية لأصحاب الشأن، وعدم احترامها.

واعتبرت محكمة العدل العليا التنفيذ الصوري لحكم الإلغاء أمر غير مشروع لأنه ليس تنفيذاً بالمعنى القانوني السليم وجاء في حكم لها بأنه "نجد من الوقائع الثابتة بالبينة أن المستدعي كان بالأصل يشغل وظيفة مدير دائرة التسويق الزراعي، وأن مجلس الوزراء قد اصدر قراراً بتاريخ ١٩٦٦/٦/٣١، بنقله من هذه الوظيفة إلى وظيفة عضو تخطيط في وزارة الزراعة فطعن المستدعي بهذا القرار بموجب الدعوى السابقة رقم ١٤٤ لسنة ١٩٦٦، وقضت محكمة العدل العليا بإلغائه بموجب الحكم رقم ١٤٤ تاريخ ١٩٦٧/٥/٧ بالاستناد إلى سبب واحد هو أن الوظيفة التي نقل إليها المستدعي هي اقل من مستوى ومرتبة ومسؤولية الوظيفة التي كان يشغلها، ولما أبرز المستدعي هذا الحكم للجهة المختصة من أجل تنفيذه وإعادته إلى وظيفته الأصلية بقي الحكم دون تنفيذ مدة تقارب الشهرين دون مبرر ثم بناء على مراجعات المستدعي المتكررة طرحت المسألة على مجلس الوزراء، وأثناء البحث فيها في أكثر من جلسة طلب رئيس الوزراء من أحد الوزراء أن يقوم بتكليف المستدعي بتقديم طلب لإحالته على التقاعد كشرط لتنفيذ الحكم وصدر القرار على هذا الأساس، إلا أن المستدعي رفض تقديم الطلب فأصدر مجلس الوزراء بتاريخ ١٩٦٧/٧/٢٦ قراره المطعون فيه بإحالة المستدعي على التقاعد اعتباراً من تاريخ ١٩٦٧/٨/١ دون أن يشترك الوزير المذكور في إصداره، ومن خلال هذه الوقائع الثابتة بشهادة الوزير المشار إليه وشهادة النائبين السيدين..... والبينات الأخرى يتضح أن إعادة المستدعي إلى وظيفته الأصلية على الوجه المتقدم ذكره إنما كانت تنفيذاً صوريا للحكم القضائي بإلغاء قرار النقل، وإن إحالة المستدعي على التقاعد قد صدر تحاشياً للتنفيذ السليم وليس لتحقيق الغاية التي هدف إليها المشرع في المادة ١٥ من قانون التقاعد المدني، وحيث إنه من المبادئ القانونية أنه لا يجوز للإدارة أن تستخدم الإجراء إلا في تنفيذ الغرض الذي استهدفه النص القانوني، وإن ضرورة الإجراء شرط لمشروعيته، فإن القرار المطعون به يكون بالنسبة لذلك حقيقاً بالإلغاء"(٢).

---

(١) عدل عليا قرار رقم ٧٦ / ٧٣، مجلة المحامين الأردنيين، في ٦/ ٣/ ١٩٧٣، ص (١٥٢٦).
(٢) العدل العليا رقم ٦٧/٥٩، تاريخ ١٢/٢٠/ ١٩٦٧، مجلة نقابية المحاميين الأردنيين، سنة ١٩٦٧، العدد ١٠، ١١، ١٢، ص (١٠٧٦).

ومن الأمثلة على التنفيذ الناقص لأحكام الإلغاء ما جاء في حكم لمحكمة العدل العليا تتلخص وقائعه بأن مجلس العمداء في جامعة العلوم والتكنولوجيا أصدر قراراً بتعيين المستدعي أستاذاً مساعداً في قسم الهندسة المدنية - كلية الهندسة اعتباراً من بداية الفصل الدراسي الثاني من العام الجامعي ٢٠٠٨/٢٠٠٩، إلا أنه وبعد حوالي شهرين أصدر المجلس المذكور قراراً بإلغاء قرار تعيين المستدعي، فأقام المستدعي الدعوى طاعنا بإلغاء القرار الأخير، فأصدرت محكمة العدل العليا حكما يقضي بإلغاء القرار المشكو منه، وتنفيذاً لحكم المحكمة قرر المجلس إلغاء القرار الخاص بإلغاء قرار تعيين المستدعي، واعتبار تاريخ تعيينه ابتداءً من العام الجامعي ٢٠٠٩/٢٠١٠، إلا أن المستدعي أقام دعوى للطعن في القرار الصادر عن المستدعي ضدهما، والمتضمن الامتناع عن تنفيذ قرار محكمة العدل العليا طالباً إلغاءه، فقضت المحكمة بان القضاء الإداري مستقر على أن الحكم الصادر في دعوى الإلغاء يترتب عليه إعدام القرار الإداري من يوم صدوره، واعتباره كأن لم يكن وعلى الإدارة أن تعيد الحال إلى ما كان عليه كما لو لم يصدر هذا القرار إطلاقاً مهما كانت النتائج، وليس للإدارة أن تمتنع عن تنفيذ حكم الإلغاء..... وعليه فإن مجلس العمداء بإصداره قراراً بإلغاء قرار إلغاء تعيين المستدعي، واعتبار تاريخ تعيين المستدعي اعتبارا من بدء العام الجامعي٢٠٠٩/ ٢٠١٠، لم ينفذ الحكم... إذ أن قراره لا يتضمن إعادة الحال إلى ما كان عليه قبل صدور القرار الإداري الملغي"، لهذا فإن القرار يكون حقيقا بالإلغاء، لأنه ينطوي على مخالفة لحكم الإلغاء(١).

ويلاحظ في هذا الحكم كيفية تنفيذ المستدعي ضدهما قرار الحكم تنفيذا ناقصا ومبتوراً، بعيدا عن منطوق الحكم، فالأولى بالمستدعى ضدهما إعادة الحال إلى ما كان عليه قبل صدور القرار الإداري الملغي.

وخلاصة القول أن التنفيذ الناقص أو المبتور، لا يقل خطورة عن امتناع الإدارة عن التنفيذ أو التراخي فيه، وذلك لما يترتب عليه من إهدار للحقوق وزعزعة المراكز القانونية وعدم استقرارها بعد صدور قرار المحكمة، وحاز على حجية الشيء المقضي به، وكذلك أنه يشكل مساساً باستقلال القضاء وعدم احترام الأحكام الصادرة عنه، ومخالفة مبدأ المشروعية، وبالتالي لا بد من وجود ضمانات حقيقة تجبر الإدارة على تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها بمجرد تبليغها قرار الحكم، وهذه الضمانات سنعالجها بالفصل الثالث من هذه الدراسة.

---

(١) عدل عليا، قرار رقم ٢٠٠٩/٣٥/ هيئة خماسية تاريخ ٢٠٠٩/٧/٢٨، قرار غير منشور.

المطلب الثالث

التباطؤ بتنفيذ الحكم

إذا كان من الضروري أن تعطي الإدارة مدة معينة من الوقت لترتب فيها الأوضاع التي سيتناولها تنفيذ الحكم الصادر في مواجهتها والمتضمن إلغاء القرار الإداري، فإن ذلك لا يعني أن تتراخى أو تتأخر في ذلك أكثر من الوقت اللازم الذي يقدره القاضي حسب الأحوال(١). وهذه المدة غير محددة من قبل المشرع ولا من القاضي الإداري الذي اصدر الحكم، مما يجعل مدة التنفيذ تخضع على الأغلب لسلطة الإدارة التقديرية وحسب طبيعة كل حكم على حده.

وقد يرجع تأخر الإدارة في تنفيذ الحكم الصادر في مواجهتها لأسباب مبررة، كوجود صعوبات مادية حقيقية، أو وجوب اتخاذ إجراءات وتدابير معينة تمس الأوضاع الإدارية القائمة، كأن يتطلب التنفيذ اتخاذ سلسلة من القرارات والتدابير الإدارية اللازمة والتوفيق بين هذه الإجراءات والحقوق المكتسبة، وفي هذه الحالة تنتفي مسؤولية الإدارة عن التأخير في التنفيذ(٢). وقد عبرت محكمة القضاء الإداري في مصر عن ذلك بقولها "من حسن سير الأمور وجوب إعطاء جهات الإدارة فسحة مقبولة من الوقت كي تدبر أمرها وتهيئ السبيل لتنفيذ الحكم على وضع يجنبها الارتباك في عملها، وتقدير هذا الوقت الملائم متروك ولاشك لرقابة المحكمة على ضوء الواقع من الأمر"(٣).

وقد يتطلب التنفيذ استصدار إجراءات تنظيمية معقدة أو إعادة ترتيب المراكز القانونية لعدد كبير من الموظفين ممن مسهم القرار الملغي، كما قد يكون للتأخير في التنفيذ ما يبرره من حدوث ظروف طارئة دون أن تكون راجعة إلى تعنت الإدارة"(٤)، فقد جاء في حكم لمحكمة القضاء الإداري بأن "سبب تأخير صدور القرار الجمهوري هو وفاة الرئيس المصري الراحل جمال عبد الناصر رئيس الجمهورية في ٢٨/سبتمبر/١٩٧٠، وما تلا وفاته من الحزن والألم في النفوس حتى أفاقت البلاد من هول الصدمة الفاجعة واستتب الأمر باختيار السيد (أنور السادات) رئيسا للجمهورية، ولهذا السبب لا يكون هناك امتناع عن تنفيذ الحكم، وان الإدارة لم تتجاوز الوقت المناسب في إصدار قرارها كما أنها لم تتعمد تعطيل التنفيذ"(٥).

وإذا ما تجاوزت الجهة الإدارية الوقت المناسب أو المدة المعقولة للتنفيذ وتأخرت في تنفيذ الحكم دون مبرر،عُدّ ذلك التأخير بمثابة قرار سلبي غير مشروع، وبذلك يحق للمحكوم له رفع

(١) الدكتور مصطفى كمال وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري، المرجع السابق، ص (٢٦٢).
(٢) الدكتور عبد الغني بسيوني عبدالله، ولاية القضاء على أعمال الإدارة، قضاء الإلغاء، منشأة المعارف الإسكندرية، سنة ١٩٩٧، ص (٣٤٧).
(٣) محكمة القضاء الإداري، في القضية، رقم ٤٦٤، لسنة ٣ ق، جلسة ٧ فبراير، سنة ١٩٥١، س خ، ق١٣٣.
(٤) الدكتور حسني سعد عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية والإشكالات المتعلقة بها، المرجع السابق، ص(٣٩٨).
(٥) حكم محكمة القضاء الإداري في الدعويين رقم ١٠٣، ١٤١٩لسنة ١٥ ق، جلسة ٩ / ابريل / ١٩٧٣، س ٢٧، ص (٢١٢).

دعوى للمطالبة بإلغائه، كما يحق له المطالبة بالتعويض إذا كان قد لحق به ضرر من جراء هذا التأخير[١]. وقد قضت محكمة القضاء الإداري في هذا السياق بأنه "من واجب الجهة الإدارية أن تقوم بتنفيذ الأحكام في وقت مناسب من تاريخ صدورها وإعلانها فإن هي تقاعست أو امتنعت دون وجه حق عن هذا التنفيذ في وقت مناسب اعتبر هذا الامتناع بمثابة قرار سلبي مخالف للقانون يوجب لصاحب الشأن التعويض"[٢]. كما أكدت على ذلك المحكمة الإدارية العليا بقولها ".... إذا تراخت الجهة الإدارية عن تنفيذ الحكم مدة طويلة دون مبرر... تكون قد تمادت في الامتناع عن تنفيذ حكم قضائي نهائي"[٣].

وإذا كانت الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية في تحديد وقت التنفيذ إلا أن سلطة الإدارة التقديرية هذه ليست مطلقة بل يجب أن تكون المدة التي يتم فيها التنفيذ معقولة ومناسبة، وتقدير ذلك يعود إلى رقابة القضاء الإداري، إذ أن القضاء يهتدي في هذه الحالة بمعيار الزمن[٤]، "فلا يجوز للجهة الإدارية أن تؤخر تنفيذ الحكم الصادر لصالح المدعي مدة بلغت أربع سنوات، وتحرمه من فرص شغل المناصب الرئيسية والقيادية التي تتناسب مع أقدميته ودرجته، ثم عندما يطالب بحقه في الترقية إلى الدرجة الأعلى وهي درجة وكيل وزارة، تتمسك الوزارة قبله بأنها عند شغلها لوظائف وكلاء الوزارات وما في مستواها تشترط في الترشيح لها اختيار المناسب من بين الشاغلين لوظائف مديري مديريات تعليمية، أو مديري إدارات عامة على الأقل، والمدعي لم يكن من بينهم وقت إجراء المفاضلة"[٥].

ومن الأمثلة الصارخة على تأخير الإدارة تنفيذ أحكام الإلغاء الصادرة ضدها، حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية (coucheteux et demonts) الذي صدر في ٢١/ يناير/١٩٤٤، ولم تنفذه الإدارة إلا في عام ١٩٦٣، أي بعد (١٨) سنة بعد صدور حكم مجلس الدولة في

---

(١) الدكتور محمد سعيد الليثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها ، المرجع السابق، ص(١٨٣)، الدكتور يسري محمد العصار، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة وحظر حلوله محلها وتطوراته الحديثة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة ٢٠٠٠، ص (١٢١).

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري دعوى رقم ٦٢٥٥ لسنة ٨ق، جلسة ١٩٥٧/٧/٣٠، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري من سنة ١٩٤٦، ١٩٦١، الأحكام الإدارية في قضاء مجلس الدولة، حمدي ياسين عكاشة، المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة ، منشأة المعرف، الإسكندرية، ١٩٩٨، ص (٦٣٠).

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا، في الطعن رقم، ١٠٧٦، لسنة ١٨ ق، جلسة ١٩٧٩/٢/٢٤، س٢٤، ص(٧١)، الأحكام القضائية في قضاء مجلس الدولة، مشار إليه حمدي عكاشة، المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة، المرجع السابق، ص (٦٣٠).

(٤) الدكتور محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة، الرقابة القضائية، دراسة مقارنه، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة ١٩٨٥، ص (١٢٧٦) - الدكتور محمد باهي يونس، الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، سنة ٢٠٠١، ص (١٦٨).

(٥) حكم محكمة القضاء الإداري، في القضية رقم ١٤١٩، لسنة ٢٥ ق، جلسة ١٩٧٣/٤/٩، س ٢٧، ق ١٠٨، ص (٢٠٣). وأيضا حكم المحكمة الإدارية، العليا في القضية ١٤٧٤ لسنة ١٢ ق، جلسة ٢٥/مايو/ ١٩٦٨، س ١٣، ق ١٣١، ص (٩٧٣).

٢/مايو/١٩٦٢، والذي يقرر مسؤوليتها عن تعويض الضرر الذي أصاب المحكوم له من جراء عدم التنفيذ[(١)].

وكذلك حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ ٢٦/يناير/١٩٠٨ في قضية (Daraux) والذي قضى بمسؤولية الإدارة عن تعويض الضرر الذي أصاب المدعي من جراء أحد أنشطتها، ولكن الإدارة تأخرت عن التنفيذ إلى وقت لا يمكن تصوره، إذ أنها لم تؤد التعويض إلا بعد مرور (٣٤)عاما[(٢)].

وأيضاً حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية (Lustria) والتي استلزم تنفيذ حكم مجلس الدولة والذي يقضي بأن يسلم المحافظ شركة (Lustria) ترخيص إنشاء منشأة منذ عامين. وحكم مجلس الدولة كذلك في قضية prssence والذي يقضي بإلغاء قرار محافظ بوليس السين، وقرار مجلس بلدي باريس اللذان أقاما بطريقة غير قانونية محكمة (آداب) للعقاب على الدعارة، إلا أن هذه المحكمة استمرت في عملها فترة طويلة، ولم ينفذ حكم مجلس الدولة القاضي بإلغائها إلا بعد مدة طويلة"[(٣)].

ويؤدي تراخي الإدارة وتأخيرها ومماطلتها في تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في مواجهتها وبخاصة أحكام الإلغاء، يزعزع الثقة ومصداقية الدولة، لأن الإدارة لا تفصح عن نيتها في عدم تنفيذ الحكم الذي لا ترضى عنه صراحة، وإنما تلجأ إلى التباطؤ والمماطلة لتحقيق أهدافها في تعطيل تنفيذ الحكم الصادر ضدها، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في مصر بقولها "... المماطلة في تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الدولة وتأخير تنفيذها أو المماطلة في ذلك إنما يزعزع الثقة في مصداقية الدولة، كدولة قانون تخضع فيها الإدارة لمبدأ المشروعية، وتلتزم بأحكام القانون وتحترم الأحكام القضائية النهائية الصادرة بها وتلتزم بتنفيذها"[(٤)].

وفي الأردن لم يجد الباحث تطبيقات كثيرة لمسألة تأخير الإدارة في تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة في مواجهتها، وبخلاف ما استقر عليه القضاء المقارن، ولم تعتبر محكمة التمييز بأن التراخي في التنفيذ يستوجب مسؤولية الإدارة فعندما قضت محكمة العدل العليا"[(٥)] بإلغاء قرار وزير الاقتصاد المتضمن رفض إعطاء ترخيص لأحدى الشركات غير أن الإدارة لم تنفذ الحكم بمنح الترخيص المطلوب إلا بعد أن انتهت مدة التعاقد، فأقامت المدعية دعوى أمام بداية عمان،

---

(١) راجع تعليق Waline على هذا الحكم، مجلة القانون العام، سنة ١٩٦٣، ص (٢٧٩). مشار إليه لدى الدكتور ميسون الأعرج،آثار حكم إلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص (٢٤٧).

(٢) الدكتور محمد سعيد الليثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية، المرجع السابق، ص (١٨٧).

(٣) مشار لهذه الأحكام لدى الدكتور محمد سعيد الليثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها ، المرجع السابق، ص (١٨٧).

(٤) حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ١٢٧٠ لسنة ٣٢ ق، جلسة ١٩٩٤/١١/٥. مشار إليه لدى المستشار حسن الفكهاني وآخرون، الموسوعة الإدارية الحديثة من عام ١٩٩٣ - ١٩٩٧، الجزء ٤٢ سنة ١٩٩٨، ص(٧٢١).

(٥) قرار محكمة العدل العليا رقم ٧١/٨١، مجلة المحامين الأردنيين، العدد ١، سنة ١٩٧٢، ص (١٣١).

مطالبة بالتعويض عن الأضرار التي لحقت بها بسبب عدم تنفيذ الإدارة لقرار محكمة العدل العليا، إلا بعد أن انتهت مدة التعاقد، فاستجابت محكمة البداية وحكمت لها بالتعويض باعتبار أن عدم تنفيذ الإدارة لقرار قضائي قطعي في الوقت المناسب يشكل خطأ من جانبها يستوجب مسؤولية الإدارة عن التعويض لأنه يدل على نية الإدارة في تعطيل حكم الإلغاء. ولكن محكمة التمييز لم تأخذ بهذا الرأي فقررت " أما أن الشركة استحصلت على حكم من محكمة العدل العليا بإلغاء القرار الصادر بعدم منحها رخصة استيراد، وان المميز ضدهما امتنعا عن منحها الترخيص رغم ذلك فإنه من الثابت أن المميز ضدهما منحا الشركة الترخيص بالاستيراد وكون هذا الترخيص قد منح لها بعد أن انتهت مدة تعاقدها مع الشركة الصانعة فإن ذلك لا يجعل المميز ضدهما ممتنعين عن تنفيذ حكم محكمة العدل العليا المشار إليه"(١).

فيلاحظ أن محكمة التمييز لم تعتبر التراخي في التنفيذ مستوجبا مسؤولية الإدارة، رغم أن هذا التأخير في تنفيذ الحكم قد الحق الضرر للمحكوم لها، والواضح أن تراخي الإدارة وتعسفها اتجاه من صدر لصالحه الحكم غير مبرر، وسوء نيتها بيناً لما في ذلك من إهدار لقيمة الحكم، ويفوت الفائدة منه، بالإضافة إلى انه يشكل اعتداء على القانون وحقوق الإفراد.

ويرى الباحث أن تأخير الإدارة غير المبرر بتنفيذ الحكم القضائي الصادر ضدها، يستوجب الحكم بتعويض المحكوم لها عما أصابها من ضرر جراء هذا التأخير، وان قرار محكمة التمييز الصادر بهذا الخصوص مع الاحترام ليس في محله، ويفترض صدور قرار من المحكمة بتعويض المميزة عن الأضرار التي لحقت بها.

---

(١) تمييز حقوق، قرار رقم ٧٤/١٣١، مجلة المحامين الأردنيين، العدد ١٠، سنة ١٩٧٤، ص (١١٧٣).

المبحث الثاني

إعادة إصدار القرار الملغي و إصدارنظام تشريعي يضفي عليه الشرعية

من مظاهر إخلال الإدارة بالتزاماتها المترتبة على حكم الإلغاء، إعادة إصدار القرار الملغي فتقضي بذلك على كل آثار الشيء المقضي به، أو إصدار نظام يضفي على القرار الملغي الشرعية، ويعيد له قوته، وهو ما سنتحدث عنه في المطلبين التاليين:

المطلب الأول

إعادة إصدار القرار الملغي

قد تلجأ الإدارة حتى تتفادى آثار أحكام الإلغاء التي صدرت ضدها إلى إعادة إصدار القرار الملغي، وذلك في غير الحالات التي يجوز فيها للإدارة إعادة إصدار القرار، أو الحالات التي تلتزم فيها بإعادة إصداره بعد تلافي ما شابه من عيوب. ويأخذ ذلك أحد طريقين، الأول الامتناع عن التنفيذ والتزام الصمت، فيتولد بذلك قرار إداري سلبي غير قابل للتنفيذ، والثاني إصدار الإدارة قرار إداري صريح برفض التنفيذ، كما في حالة إعادة إصدار القرار الملغي أو قرار مشابه له.

الفرع الأول: الامتناع عن التنفيذ بالتزام الصمت (القرار السلبي)

وفي هذه الحالة تلجأ الإدارة في سبيل الامتناع عن تنفيذ الحكم الإداري الصادر في مواجهتها إلى التزام الصمت حيال تنفيذ الحكم الصادر بإلغاء قرارها المعيب، ويعتبر سلوك الإدارة في هذه الحالة قراراً سلبياً برفض التنفيذ[(١)]. ويجوز للمحكوم له رفع دعوى إلغاء جديدة ضد قرار الإدارة السلبي بالامتناع عن تنفيذ حكم الإلغاء، فسلطة الإدارة في هذه الحالة هي سلطة مقيدة[(٢)].

ومثال ذلك أن يصدر حكم بإلغاء قرار الإدارة المتضمن رفض ترخيص، ولا تنفذ ذلك الحكم بإصدار قرار منح ترخيص لتتطابق مع الشيء المقضي به، إلا أنها ورغم إلغاء قرارها الإداري تبقي الأمور في الحالة التي تركها عليها قرارها الملغي[(٣)]. أو أن يصدر حكما بإلغاء قرار الإدارة بتخطي ترقية موظف، ولا تعير الإدارة ذلك الحكم اهتماما، وتتخطى المحكوم له في الترقية كلما حان موعد ترقيته"[(٤)].

---

(١) الدكتور حسني عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية، المرجع السابق، ص (٤٠٧).

(٢) الدكتور خالد الزبيدي، القرار الإداري السلبي في الفقه والقضاء الإداري، دراسة مقارنة، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد ٢، السنة ٣٠، سبتمبر،٢٠٠٦، ص (٣٦٧).

(٣) الدكتور محمد سعيد الليثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها، المرجع السابق، ص(٢٢٩).

(٤) حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم ١٤١٩، لسنة ٢٥ ق، جلسة ٩ /٤/ ١٩٧٣، س ٢٧، ق ١٠٨، ص (٢١٣).

وقد استقرت أحكام القضاء الإداري في مصر والأردن على أن الامتناع عن تنفيذ الحكم القضائي بهذه الطريقة هو بمثابة قرار إداري سلبي، ذلك أنه يعتبر في حكم القرار الإداري امتناع الجهة الإدارية عن إصدار قرار من الواجب عليها إصدارة وفقاً للقانون"(١). كما أن امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء بهذه الطريقة ينطوي على خطأ يستوجب مسؤولية الإدارة بالتعويض"(٢).

الفرع الثاني: إصدار قرار بمضمون القرار الملغي أو مشابه له

طالما أن حكم الإلغاء لا يصادر حق الإدارة في إعادة القرار الملغي، بل يجب عليها أحيانا إعادة إصداره لتفادي ما شابه من عيوب، فقد تتمادى الإدارة بأن تصدر قراراً بنفس مضمون القرار الملغي متجاهلة بذلك الحكم الصادر ضدها، وما يحوزه من حجية الشيء المقضي به، وبذلك تكون قد وقعت في مخالفة صريحة لحكم الإلغاء الذي يحظر على الإدارة إعادة إصدار قرار يحدث ذات اثر القرار الملغي(٣).

والإدارة بذلك لا تستهين بأحكام القضاء فحسب، بل أنها تبعث على إحياء المنازعات القضائية من جديد، حيث أن هذا الأمر من شأنه فتح المجال لدعاوى إلغاء دون حسم لموضوع النزاع(٤). فتلجأ الإدارة لتعطيل الحكم القضائي بالتحايل على التزامها بان تنفذ حكم الإلغاء، ثم بعد ذلك تصدر قراراً جديداً يتضمن أسباباً جديدة، ولكنه يحقق نفس هدف القرار الملغي، كأن تقوم الإدارة بعد إلغاء قرار نزع الملكية إلى الاستيلاء عليه عن طريق التنفيذ المباشر، وذلك تحايلاً منها على حكم الإلغاء بالنسبة للقرار الأول(٥).

ومن الأمثلة المشهورة على هذه الحالة في القضاء الإداري الفرنسي قضية (Fabregues) حيث اصدر العمدة (رئيس البلدية) قرارا بإيقاف حارس البلدية السيد Fabregues عن العمل لمدة تزيد عن الشهر فألغى مجلس الدولة هذا القرار لمخالفته أحكام القانون، غير أن رئيس البلدية قام بإصدار قرار جديد بإيقاف الحارس مرة أخرى، فتم إلغاء هذا القرار مرة ثانية من قبل مجلس

---

(١) حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم ٨٨ لسنة ١ ق، جلسة ٢٩ / ٦ / ١٩٥٠، س ٤، ق ٣٠٣، ص (٩٥٦). وحكم المحكمة الإدارية العليا في القضية ١١٧٦ لسنة ٩ ق، جلسة ١٩٦٧/١١/١٨، س ١٣، ق(١٦)، ص (١٠١).

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم ١٣١٨ لسنة، ٦ ق، جلسة ١٦٥٣/٥/٢٨، س٧، ق ٧٠٦، ص(١٣٧٣). وفي القضية رقم ٦٢٥٥، لسنة ٨ق، جلسة تاريخ ١٩٥٨/٦/٣، س١١، ق٣٨٧، ص(٦٣٠).
وفي الأردن، حكم محكمة العدل العليا الأردنية، رقم ٧٧/٥، في ١٩٧٧/٣/١، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، لسنة ١٩٧٧، ص (٤١٥)، وحكمها رقم ٦٥/٨٣، تاريخ ١٩٦٥/٩/٢٩، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، لسنة ١٩٦٥، العدد ١١، ص (١٤٢٩).

(٣) الدكتور حسني عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية، المرجع السابق، ص (٤٠٨).
- صلاح يوسف عبد العليم، أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة، رسالة دكتوراه، مقدمة لجامعة عين شمس، (بدون تاريخ)، ص (٣٤١).

(٤) الدكتور عبد العزيز عبد المنعم خليفة، تنفيذ الأحكام الإدارية وإشكالاته الوقتية، ط ١، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، سنة ٢٠٠٨، ص (٤١).

(٥) الدكتور سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، ك١، دار الفكر العربي، سنة١٩٧٦، القاهرة ص(٥٤٨،٥٤٩).

الدولة، وهكذا تكرر إصدار القرار والإلغاء حتى بلغ الأمر صدور سبعة أحكام إلغاء من مجلس الدولة يقابلهم سبعة قرارات إيقاف من رئيس البلدية، وهو ما دعى البعض إلى وصف ذلك بأنه حرب حقيقية ضد مجلس الدولة باتخاذ الجهة الإدارية لنفس الإجراءات الملغاة أو أخرى مشابهه لها"(١).

وقد تلجا الإدارة إلى التحايل على التزامها بتنفيذ الأحكام، وخاصة حكم الإلغاء، فتصدر قراراً جديداً يحمل نفس مضمون وآثار القرار الملغي، مبررة ذلك بأن القرار الجديد الذي أصدرته كان بناءً على أسباب جديدة تجيز لها ذلك، ثم يتبين فيما بعد عدم صحة الادعاء، ويظهر ذلك بوضوح عندما يصدر القرار الجديد من سلطة أخرى غير السلطة التي أصدرت القرار الملغي(٢). فقد تضطر الإدارة بعد إلغاء فصل احد موظفيها أن تعيده لعمله، ثم تصدر قراراً جديداً بفصله مرة أخرى، مبررة ذلك بتحقيق المصلحة العامة، ويثبت فيما بعد أن القرار صدر لنفس الهدف الذي صدر القرار السابق من أجله"(٣).

ومن صور إعادة إصدار القرار الملغي أن تصدر الإدارة قراراً إدارياً من شأنه تعطيل تنفيذ الحكم وإهدار حجية الشيء المقضي به، فقد تعمد في سبيل ذلك إلى البحث بين مختلف النصوص التشريعية التي تبين اختصاصاتها وصلاحياتها في شتى المجالات عن نص يجيز لها إصدار قرار إداري معين، يقتضي تنفيذ تعطيل مضمون الحكم حتماً، وبذلك يتسم مسلكها بالشرعية ولو من الناحية المظهرية(٤).

وقد تستمر الإدارة بالمراوغة والتحايل بهذه الطريقة إلى ما لا نهاية، والقضاء الإداري لا يملك اتجاه ذلك إلا أن يلغي كل قرار جديد يصدر من قبل الإدارة يحمل نفس مضمون القرار الملغي أو يحقق نفس الآثار(٥). وفي مثل هذه الحالات تقوم قرينة ضد الإدارة على أنها تلجأ إلى وسائل مستترة ومقنعة من الصعب الكشف عن مضمونها، بقصد إحداث نفس الآثار التي كانت تستهدف تحقيقها بالقرار الملغي وللتحايل على الأحكام القضائية بهدف التهرب من تنفذها، وهي بهذا التحايل والنوايا السيئة تخالف قاعدة مهمة من قواعد القانون الإداري وهي قاعدة تخصيص الأهداف، التي توجب أن تستهدف القرارات الإدارية الغاية والهدف الذي رُسم لها، وإذا انحرفت عن ذلك الهدف المحدد للقرار، شاب قرارها عيب الانحراف بالسلطة، ومن ثم يقع على الإدارة

---

(١) حكم مجلس الدولة الفرنسي، تاريخ ١٩١٠/٧/٢٢، مشار إلية لدى الدكتور حسني عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية، المرجع السابق، ص (٤٠٩). والدكتور عبد المنعم عبد العظيم جيره، آثار حكم الإلغاء، المرجع السابق، ص (٥٤٨).
(٢) الدكتور عبد المنعم عبد العظيم جيرة، آثار حكم الإلغاء، المرجع السابق، ص (٤٠٩).
(٣) حكم المحكمة الإدارية، في الطعن رقم ٢/٧ لسنة ١ ق، جلسة ٢٦/ابريل/١٩٦٠، مكتب فني ٥، ص(٧٣).
(٤) الدكتور عبد الفتاح حسن، تعطيل تنفيذ الحكم القضائي، المرجع السابق، ص (٣٦٤).
(٥) الدكتور محمد سعيد الليثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها، المرجع السابق، ص(٢٣٤).

عبء إثبات أن إصدارها للقرار الجديد كان بهدف تحقيق مصلحة عامة، ولكن في نهاية الأمر يخضع تقدير جميع الظروف التي أحاطت بإصدار القرار الجديد إلى رقابة القضاء[١].

ومما يتشابه مع إعادة القرار الملغي قيام الإدارة بسحب الإجراءات التي اتخذتها تنفيذاً لحكم الإلغاء بعد انقضاء فترة من الزمن على اتخاذ هذه الإجراءات"[٢]. وكذلك الشأن عندما تتظاهر الإدارة بتنفيذها لحكم الإلغاء مع استمرارها في تنفيذ القرار الملغي"[٣].

ومن التطبيقات القضائية في مصر لحالة إصدار الإدارة لقرار جديد بنفس مضمون القرار الملغي أو مشابه له ما جاء في حكم المحكمة الإدارية العليا بأنه "إذا كان الثابت أن الإدارة بعد أن نفذت حكم المحكمة العليا بدمشق الذي قضى بإبطال قرار تسريح المدعي تنفيذاً مبتوراً بوضعه في مرتبة أدنى لم تقف عند هذا الحد، بل أنها بعد أن رفع دعواه طالباً إعادته كما كان في وظيفته ذاتها بمرتبتها ودرجتها وراتبها، بادرت إلى إصدار قرارها بتسريحه من الخدمة مرة أخرى مستنده في هذا التسريح إلى أسباب لا تخرج في مضمونها عن الأسباب التي استندت إليها في قرارها الأول بتسريحه، وهو الذي قضى بإبطاله بحكم المحكمة العليا بدمشق، ولما لم يمض على إعادته إلى الخدمة، تلك الإعادة التي كانت محل طعن من جانبه، وقت بدر فيه منه ما يبرر فصله بقرار جديد يقوم على عناصر جديدة مستقاة من سلوكه الوظيفي في تلك الفترة، بل يبدو أن هذا القرار وكأنه كان رداً على دعواه المذكورة، فانطوى بذلك على تحد لحكم المحكمة العليا السابق الذي حاز قوة الشيء المقضي، والذي يعتبر عنواناً للحقيقة فيما قضى به في منطوقه، وما قام عليه في أسبابه الجوهرية المتصلة بهذا المنطوق ومقتضاه دون إمكان العودة إلى إثارة النزاع في هذا كله فوجب احترامه والنزول على حكمه ومقتضاه، وإلا كان تصرف الإدارة بغير ذلك مخالفاً للقانون ومشوبا بإساءة استعمال السلطة واجباً إلغاؤه"[٤].

ومن تطبيقات هذه الحالة في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية أن المحكمة قضت بأنه "يتضح أن إعادة المستدعي إلى وظيفته الأصله على الوجه المتقدم ذكره إنما كانت تنفيذاً صورياً للحكم القاضي بإلغاء قرار النقل وإن قرار إحالة المستدعي على التقاعد قد صدر تحاشيا للتنفيذ السليم وليس لتحقيق الغاية التي هدف إليها المشرع في المادة (١٥) من قانون التقاعد المدني. وحيث أنه من المبادئ القانونية أنه لا يجوز للإدارة أن تستخدم الإجراء إلا في تنفيذ الغرض الذي

---

(١) الدكتور عبد المنعم عبد العظيم جيرة، آثار حكم الإلغاء، المرجع السابق، ص (٥٤٩) وما بعدها.
(٢) حكم مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ ١٣ / مارس / ١٩٠٨، في قضية Nouzille، المجموعة ص (٢٧٤)، وحكمة الصادر بتاريخ ٢٧ / يوليه / ١٩٣٥، في قضية Virtos، المجموعة ٩١٥. مشار إلية لدى الدكتور حسني عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية، المرجع السابق، ص (٤١٠).
(٣) حكم مجلس الدولة الفرنسي في ٢/ يونيه/ سنة ١٩١١، مجلة القانون العام، سنة ١٩٤٤، ص (٦٩) والمجموعة ص (٦٦٥). مشار إليه لدى الدكتور عبد المنعم عبد العظيم جيرة، آثار حكم الإلغاء، المرجع السابق، ص (٥٤٩) وما بعدها.
(٤) المحكمة الإدارية العليا ٥، ٦، ٧، ٨، ١ ق، تاريخ ٢٦ / ٤ / ١٩٦٠، س ٥، ق ٧٥، ص (٧٣٠).

استهدفه النص القانوني وإن ضرورة الإجراء شرط لمشروعيته، فإن القرار المطعون به يكون بالنسبة لذلك حقيقاً بالإلغاء"[١]، أي أن القرار الجديد مشوب بعيب إساءة استعمال السلطة. وفي حكم أخر أن الإدارة أصدرت قراراً بعدم تجديد رخص المهن لممارسة طب الأسنان، إلا إذا انتقلوا إلى أماكن لا يقيم بها أطباء أسنان، وعند الطعن في هذا القرار قضت محكمة العدل العليا إلغاء القرار"[٢]. وبعد صدور الحكم قامت الإدارة، بإصدار قرار آخر بعدم تجديد الترخيص لهؤلاء الأشخاص[٣].

المطلب الثاني

إصدار نظام يضفي الشرعية على القرار الملغي

قد تخالف الإدارة التزامها بتنفيذ حكم الإلغاء، باتخاذها شكلا يختلف عن الأشكال السابق ذكرها، وذلك عن طريق إصدار نظام بقصد تصحيح القرار الإداري الملغي، وإزالة ما لحقه من عيوب، وقد يحصل ذلك بتعاون السلطة التشريعية مع السلطة التنفيذية للتهرب من تنفيذ الأحكام القضائية، وذلك بأن تصدر السلطة التشريعية تشريعا أو تعدل تشريعا يعيد القرار الملغي من جديد، بحيث يكون بمقدوره في ظل التشريع الجديد ترتيب كامل آثاره، على نحو يزيل عدم المشروعية الذي شاب القرار ويجعله مطابقا للتشريع[٤].

وهذا السلوك المعيب هو طريقة تلجأ إليها الإدارة، لتحتمي خلف السلطة التشريعية بهدف تعطيل آثار الأحكام الصادرة ضدها، وهي ظاهرة في غاية الخطورة[٥]، لأنه من المفروض على السلطة التشريعية وهي تضع قواعد عامة ومجردة أن تطبق هذه القواعد على الكافة دون تمييز، وان تحرص على أعمال هذه القواعد بصورة مطلقة دون إتاحة الفرصة للسلطة التنفيذية للخروج عليها، وإلا فقدت القاعدة التشريعية احترامها وقدسيتها وما تتصف به من العمومية والتجرد. وقد يتم تعطيل تنفيذ حكم الإلغاء بإجراء تشريعي تقدم به السلطة التشريعية أو من خلال نظام (لائحة) يصدر عن السلطة التنفيذية.

الفرع الأول: تعطيل تنفيذ حكم الإلغاء بعمل تشريعي

الأصل في الدولة القانونية أن تحترم مبدأ الفصل بين السلطات، لأنه الضمانة الأولى لقيامها، ويقوم هذا المبدأ على الفصل بين السلطات الثلاثة التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، وتوزيع وظائف الدولة المتعددة على هذه السلطات الثلاث، بحيث تستقل كل منها بوظيفتها واختصاصها

---

(١) عدل عليا رقم ٦٧/٥٩، تاريخ ١٩٦٧/١٢/٢٠، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، لسنة ١٩٦٧، العدد (١٠)،١١،١٢، ص (١٠٧٣).
(٢) عدل عليا، قرار رقم ٦٥/٨٣، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، سنة ١٩٦٦، ص (١٤٩).
(٣) رحاب صابر الشبلي، تنفيذ الأحكام الصادرة بالإلغاء، المرجع السابق ص (١٥٨).
(٤) الدكتور عبد المنعم عبد العزيز خليفة، تنفيذ الأحكام الإدارية وإشكاليته الوقتية، المرجع السابق، ص (٤٢).
(٥) صلاح يوسف عبد العليم، أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة، المرجع السابق، ص (٣٤٤).

عن الأخرى، ويترتب على مبدأ الفصل بين السلطات مبدأ آخر هو حظر تدخل السلطة التشريعية في أعمال السلطتين القضائية والتنفيذية، فالمشرع لا يجوز له أن يتدخل في أعمال الإدارة أو السلطة التنفيذية، كما لا يجوز له أن يقدم حلاً لقضية منظورة أمام القضاء أو أن يلغي حكما قضائياً، فالمشرع هو الذي ينشئ الجهات القضائية ويحدد اختصاصاتها والإجراءات المتبعة بالتقاضي أمامها، ويتقيد القاضي في أحكامه بالقوانين التي يسنها المشرع، وهذه السلطة الممنوحة للمشرع ينبغي أن تقف عند هذا الحد ولا تتجاوزه، ويتفق مبدأ عدم تدخل المشرع في أعمال السلطتين الأخريين مع الفكرة التي عبر عنها الفقيه (مونتسكيو) بأن الحرية لا يمكن أن توجد إلا إذا كان من يحوز سلطة يجد نفسه مقيداً أو محدوداً في تصرفاته بواسطة السلطات التي يباشرها الآخرون[١]، وبالتالي لا يجوز للمشرع أن يعتدي على سلطات القاضي، ومن ناحية أخرى إذا كانت السلطة الممنوحة للقاضي محدودة فعلى الأقل يجب احترامها، وحسن سير الدولة يتطلب أن يطمئن الأفراد إلى وجود العدالة، وبذلك فانه ينبغي أن يكون لأحكام المحاكم احترامها من الجميع وعلى رأسهم المشرع[٢].

ولكن قد يحدث أن يصدر القاضي الإداري حكماً بإلغاء قرار إداري لعدم مشروعيته، فيتدخل المشرع مهدراً حجية هذا الحكم، ويقرر تطبيق القرار الملغي، بحيث يبعث فيه قوة السريان التي سلبها منه حكم الإلغاء، وهذه الظاهرة غير سليمة وتؤدي إلى فقدان القاعدة التشريعية قدسيتها واحترامها وما تتميز به من صفة العمومية والتجريد[٣].

وهذا الأسلوب كما ذكرنا تلجأ إليه الإدارة وتتوسع في استعماله لتحتمي وراء السلطة التشريعية، بهدف تعطيل آثار حكم الإلغاء الصادر في مواجهتها، وقد اشتهرت الإدارة الفرنسية باستخدام هذا الأسلوب، خلال الفترة ما بين عام ١٩٤٧ إلى عام ١٩٦٥، حيث تدخلت بثلاث وخمسين تدخلاً، وقد أجابها المشرع بكل طلباتها[٤]. والذي أراد بها أن تمتنع كلياً أو جزئياً عن تنفيذ أحكام الإلغاء[٥].

---

(١) سليم بن سهلي، الأحكام الإدارية الصادرة بالإلغاء، رسالة ماجستير، دار الفكر والقانون، المنصورة، سنة ٢٠١١، ص (١٤١).

(٢) الدكتور حسني عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية، المرجع السابق، ص (٤١٠).

(٣) مجموعة المبادئ التي اقرها قسم التشريع بمجلي الدولة في خمس سنوات (١٩٧٠ - ١٩٧٥) المبدأ رقم ١٣٤ ملف رقم ٢٢٨، لسنة ٧٢، جلسة أول من أبريل ١٩٧٣، ص (٢٨٣).

(٤) الدكتور عبد المنعم عبد العظيم جيرة، آثار حكم الإلغاء، المرجع السابق، ص (٥٤٩) وما بعدها. إبراهيم أوفاندة، تنفيذ الحكم الإداري الصادر ضد الإدارة، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، سنة ١٩٨٦، ص(١١٤).

(٥) الدكتور محمد سعيد الليثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها، المرجع السابق، ص(٢٣٤).

ويتمثل الخطر الحقيقي من هذا التدخل حين يكون للحكومة أغلبية ساحقة في البرلمان، أو حين تسيطر الحكومة على الإجراءات البرلمانية كما هو الحال في بلدان العالم العربي، فرجل الإدارة وإن كان في مرتبة أدنى من المشرع فهو قريب منه جداً، ويصبح الأمر اخطر من ذلك بكثير عندما تتولى السلطة التنفيذية سلطة التشريع، وذلك عن طريق التفويض التشريعي أو حالة الضرورة(١).

فالواقع اثبت أن الإدارة اعتادت على استعمال أسلوب التدخل التشريعي، دون أن يكون هناك مبرر قانوني أو واقعي، لتحتمي خلف السلطة التشريعية لتعطيل آثار تنفيذ الأحكام القضائية التي تصدر ضدها، ولخطورة هذا الأسلوب سوف نتناول أولا صور التدخل التشريعي وأثرها على نفاذ الأحكام، ثم موقف الفقه من ذلك.

أولاً: صور التدخل (التصحيح) التشريعي وأثره على نفاذ الحكم

يقصد بالتدخل التشريعي: "الإجراء الذي بواسطته يستطيع المشرع أن يعيد إلى القرار الإداري المعيب سريانه ومكانه في النظام القانوني، سواء بمنع القاضي من إلغائه أو بإلباسه ثوباً من الشرعية إن كان قد ألغي"(٢). حيث تلجأ الإدارة إلى المشرع ليضفي قوة تشريعية على قرار إداري لائحي أو فردي وبأثر رجعي، فقد لا تنتظر الإدارة صدور حكم الإلغاء لكي تطلب من المشرع تصحيح القرار الإداري المعيب، وإنما تطلب تدخل المشرع قبل أن يصدر الحكم القضائي(٣). ويتخذ التدخل التشريعي المعطل لتنفيذ أحكام الإلغاء الصور التالية:

١- اعتبار القرار الملغي مشروعاً

ويتبع المشرع في هذه الحالة احد أسلوبين ليحقق مشروعية القرار الملغي، فإما أن يصدر قانونا بأثر رجعي يمحو به أسباب المخالفة من جذورها، وذلك يصبح القرار الإداري مطابقا للقانون الجديد الذي يعتبر - وفقا للأثر الرجعي - كأنه موجود منذ لحظة اتخاذ القرار الإداري، وإما أن المشرع يحل قانوناً يمنحه أثراً رجعياً محل القرار غير المشروع ويتضمن نفس نصوصه(٤).

وقد يكون سبب المخالفة عيب في الشكل ويتمثل هذا العيب في أن تصدر الإدارة قرارا وهي غير مختصة بإصداره أو دون إتباع إجراءات معينة حددها القانون فيقضى بإلغاء هذا القرار، فيسارع المشرع ويمنح الإدارة بأثر رجعي سلطة إصدار القرار الذي اتخذته، أو يستبعد الإجراءات الواجب إتباعها ولم تتبعها الإدارة في إصدارها للقرار، فيصبح القرار الإداري صحيحا

---

(١) انظمة الضرورة :ويقصد بها اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية لمواجهة ظروف استثنائية عاجلةلا تحتمل التأخير. الدكتور هاني الطهراوي ، القانون الإداري ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ،سنة ٢٠٠٦، ص(٧٥).
(٢) الدكتور محمد سعيد الليثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية، المرجع السابق، ص (٢٦٥).
(٣) الدكتور حسني عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية، المرجع السابق، ص (٤١٧) وما بعدها.
(٤) الدكتور محمد سعيد الليثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية، المرجع السابق، ص (٢٦٧).

حسب حكم الإلغاء. ولعل ابرز مثال لذلك في فرنسا قانون ٢٦/ يونيو/١٩٥٧، والذي سمح للحكومة أن تعدل بأثر رجعي المادة ١٦٦٨ من التشريع العام للضرائب والتي خالفتها الحكومة عند إصدارها مرسوم ٢٩/ فبراير/١٩٥٢، فقام مجلس الدولة بإلغائه، فتقدمت الحكومة بمشروع قانون ينص على اعتبار هذه النصوص سارية، ولكن اللجنة المالية بالجمعية الوطنية لجأت إلى أسلوب أخر يميل إلى إحلال قانون بأثر رجعي محل المرسوم، إلا أن الحكومة تقدمت بمشروع أكثر مكراً أصبحت بواسطته مختصة بأثر رجعي باتخاذ القرار الذي قضى مجلس الدولة بإلغائه(١). وأيضاً ما تضمنته المادتان (١٢) من قانون ٨/فبراير/١٩٥٥، والمادة (٢٩) من قانون ٢٧/مايو/١٩٥٤، فقد صدرت القوانين المالية الفرنسية عن السنوات من ١٩٥١ إلى ١٩٥٤، خلوها من النص على منح الحكومة حق إنشاء أو إلغاء أو نقل الوظائف التي زيدت أو الغي الاعتماد المالي المقرر لها، والأثر المترتب على ذلك هو عدم مشروعية قرارات الفصل التي صدرت استناداً إلى هذه القوانين، وهذا ما قضى به مجلس الدولة في حكمة الصادر في ٢٦/نوفمبر/١٩٥٤"(٢). ثم صدر القانونان المشار إليهما وتضمنا النص على تقرير حق الحكومة في إنشاء أو إلغاء أو نقل الوظائف عن السنوات المالية من سنة ١٩٥١ إلى سنة ١٩٥٤(٣).

ومن تطبيقات هذه الحالة في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية أن المحكمة قضت بإلغاء قرار مجلس الوزراء تاريخ٣١/ ١٩٦١/٥، والقاضي بإلغاء تسجيل شركة الطيران الأردنية الدولية وعدم السماح لها بممارسة حق النقل الجوي التجاري، وذلك لأن هذا القرار لم تتوافر فيه الشروط التي تتطلبها المادة (٩/ب) من قانون الطيران المدني رقم ١١ لسنة ١٩٥٩ وهي: ١- وجود تنسيب من وزير المواصلات والطيران المدني بإلغاء الشركة. ٢- إن بقاء تسجيل الشركة يتنافى مع المصلحة العامة. ٣- بيان الأسباب التي تدعو لإلغاء التسجيل. ٤- ذكر التاريخ الذي يصبح فيه التسجيل ملغي"(٤). وعلى اثر صدور قرار المحكمة استصدرت الحكومة الأردنية القانون رقم ٣١ / لسنة ١٩٦١ بتعديل المادة (٩/ب) من قانون الطيران المدني على النحو التالي "يحق لمجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير إلغاء تسجيل أية شركة من شركات الطيران المسجلة في المملكة دون بيان الأسباب إذا تبين له أن تسجيلها يتنافى مع المصلحة العامة ويصبح التسجيل ملغي اعتباراً من التاريخ الذي يعينه مجلس الوزراء في قراره".

(١) الدكتور حسني عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية، المرجع السابق، ص (٤١٨) وما بعدها.
(٢) حكم مجلس الدولة الفرنسي في ٢٦/نوفمبر/١٩٥٤ في قضية (Canal) المجموعة ص (٦٢٢).
مشار إلية الدكتور عبد المنعم عبد العظيم جيرة، آثار حكم الإلغاء، المرجع السابق، ص (٥٩٢).
(٣) الدكتور عبد المنعم عبد العظيم جيرة، آثار حكم الإلغاء، المرجع السابق، ص (٥٩٢).
(٤) عدل عليا رقم ٤٦ / ٦١، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، سنة ١٩٦١، ص (٤٥٥).

فيلاحظ أن هذا التعديل جاء على أثر صدور قرار محكمة العدل العليا بإلغاء قرار مجلس الوزراء المذكور، مما دفع المشرع للتدخل لتعديل المادة (٩/ب) من قانون الطيران المدني بهدف تعطيل تنفيذ قرار المحكمة، وتصحيح العيب الذي أصاب القرار، وبذلك أضفى الشرعية عليه.

وعلى ضوء قرار محكمة العدل العليا السابق قررت المحكمة صراحة في قرار لاحق لها، انه لم يقصد من تعديل هذا القانون تعطيل حكم الإلغاء، وإنما رأت الحكومة أن المصلحة اقتضت هذا التعديل حيث قضت بقولها "إن إقدام السلطة التنفيذية على إصدار تشريع جديد يعفي مجلس الوزراء من بيان الأسباب التي تدعو لإلغاء تسجيل شركات الطيران بعد أن كان التشريع السابق يوجب بيانها لا يدل على أن هناك سوء قصد نحو الشركة المستدعية ما دام أن السلطة بما لها من صلاحية التشريع بمقتضى الدستور قد رأت أن المصلحة العامة تقتضي إدخال تعديل على قانون الطيران بالصورة الأنفة الذكر وما دام أن تقدير ملائمة إصدار التشريع من عدمه أمر يعود للسلطة التشريعية فلا رقابة عليها من القضاء"(١).

وفي حالة المخالفة الموضوعية قد ترغب الإدارة في تعطيل حكم إلغاء صدر بما لا ترضاه وتريد عدم تكراره مستقبلاً، وتريد إهدار حجية الحكم عند صدوره في المستقبل(٢). وابرز مثال ما جاء في حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر والذي انتهى إلى أن "مناط الخصم من إعانة غلاء المعيشة نتيجة لتطبيق الكادر الجديد هو أن تكون هناك تحسينات في ماهية الموظف، فإذا لم يترتب على تنفيذ الكادر الجديد زيادة في ماهية الموظف أو تحسين في حالته فقد انتفت الحكمة من إجراء الخصم"(٣). ونظراً للآثار المالية التي سوف سيتتبعها تنفيذ هذا الحكم على مختلف موظفي الدولة، وهي أعباء لم تكن السلطة الإدارية مهيأة لها مالياً، ونظراً لأن الامتناع عن تنفيذ مقتضى الحكم بالنسبة إلى أي موظف سوف يؤدي إلى رفع دعوى بحكم مشابه لما تتمتع به أحكام المحكمة الإدارية العليا من قوة إلزامية فعلية أو قانونية، تجاه ما دونها مرتبه من محاكم القضاء الإداري، فلم تجد الإدارة مفراً من استصدار القانون رقم ٤١ لسنة ٦٣ بتاريخ ١٩٦٣/٤/٢٥ وبأثر رجعي اعتبار من أول/ يوليو/١٩٥٢ يعطل أثر الحكم الذي صدر فعلا بنصه على أن يستمر خصم الزيادات المترتبة على نفاذ جدول المرتبات الملحق بقانون نظام موظفي الدولة من إعانة غلا المعيشة طبقا لأحكام قراري مجلس الوزراء الصادرين في ١٧/أغسطس، ٨/أكتوبر ١٩٥٢ (بشأن اقتطاع الزيادات المترتبة على نفاذ قانون نظام موظفي الدولة من إعانة غلا المعيشة) ولإحكام القرار رقم ٢٣٧ لسنة ١٩٥٨ (بشأن رد نصف فرق الكادرين) ولو تمت الترقية إلى درجة أعلى لم يلحق ربطها المالي تحسين في جدول المرتبات الملحق بهذا القانون، كما نص على أن يعتبر

---

(١) عدل عليا رقم ٦١/٨٨، ١٩٦١/١٢/٤، مجلة نقابة المحامين الأردنيين،عدد ١، ص (٧٠٧).
(٢) الدكتور عبد الفتاح حسن، تعطيل تنفيذ الحكم القضائي، المرجع السابق، ص (٣٥١)
(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا الطعن رقم ٢٢٦٠ تاريخ ١٩٦٣/٣/٣، لسنة ٦ ق.

صحيحا ما تم خصمه تطبيقا لحكم المادة السابقة من أول يوليو ١٩٥٢ إلى وقت نفاذ هذا القانون، وبهذا ضمن المشرع والإدارة أن الحكم الذي أغضبها لن يتكرر في المستقبل[١].

وأيضاً القانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٥٧ الذي منع الطعن في أحكام المجالس العسكرية أمام أية هيئه قضائية أو إدارية، وأيضاً القانون رقم ٣١ لسنة ١٩٦٣ الذي عدل قانون مجلس الدولة رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ بالنص على أن تعدّ من قبيل أعمال السيادة، قرارات رئيس الجمهورية الصادرة بإحالة الموظفين العموميين إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم عن غير الطريق التأديبي[٢].

ومثال ذلك في فرنسا ما تضمنته المادة الأولى من القانون الصادر في٣٠/ يونيو/ ١٩٥٦، من النص على تصحيح المرسوم الصادر في ٣٠/ ابريل / ١٩٥٥، الذي يتضمن زيادة الضريبة المقررة على الشركات والذي قضى مجلس الدولة الفرنسي بإلغائه في ١٦/مارس / ١٩٥٦"[٣].

وفي الأردن لجأت الحكومة إلى تعديل القانون الذي تستند إليه دعوى الإلغاء بشكل ينقض منطوق الحكم ويجعل تنفيذه مستحيلاً، ومن تطبيقاته قرار محكمة العدل العليا في الدعوى رقم (١٩٧٣/٦٢) المقامة من المستدعي ضد قرار مجلس الوزراء بتاريخ ١٩٧٢/٥/٣ والذي قررت فيه المحكمة إلغاء هذا القرار، وحتى تتهرب الحكومة من تنفيذ هذا الحكم، قامت باستصدار القانون رقم ٤٥ لسنة ١٩٧٣، والذي نص على حل المؤسسة الصحفية الأردنية وإلغاء قانونها رقم ٢٦ لسنة ١٩٧١ مع كافة تعديلاته، وعلى نقل ملكية الأموال المنقولة وغير المنقولة وكافة الحقوق العائدة للمؤسسة الصحفية الأردنية والالتزامات المترتبة عليها إلى الاتحاد الوطني العربي"[٤].

وقد لا يقف المشرع عند حد تصحيح سبب مخالفة القرار الملغي فحسب، بل يعمد إلى إصدار قانون يحمل نفس مضمون القرار الملغي، الأمر الذي يجعل الحكم الصادر بإلغاء ذلك القرار كأن لم يكن، وذلك لأن القانون الصادر يحل محل القرار الملغي وبأثر رجعي يعود إلى تاريخ صدور القرار وبذلك يضفي قيمة تشريعية على النصوص الملغاة بحيث لا يمكن للقاضي بعد ذلك التعرض لها[٥].

ولا شك أن هذه الصورة من التصحيح التشريعي اخطر وقعا واشد فتكا من الصورة السابقة، ذلك أن القرار غير المشروع لا يصبح في هذه الحالة متطابقا مع القانون فحسب، وإنما يصبح هو القانون نفسه وبأثر رجعي، والقاضي أمام هذا الوضع لا يملك حيال هذا القانون شيئا لأن وظيفته مراقبة سلامة القوانين.

(١) الدكتور محمد سعيد الليثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية ، المرجع السابق، ص (٢٦٧).
(٢) ميسون الأعرج، آثار حكم إلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، (٢٥٢).
(٣) حكم مجلس الدولة الفرنسي ١٦في /٣/ ١٩٥٦، المجموعة، ص (١٣٤)، مشار إليه لدى الدكتور عبد المنعم جيره، آثار حكم الإلغاء، المرج السابق، ص (٥٩١).
(٤) عدل عليا، ٧٣/٦٢، مجلة المحاميين الأردنيين، سنة ١٩٧٣، ص (١٣٤).
(٥) سليم بن سهلي، الأحكام الإدارية الصادرة بالإلغاء، ص (١٤٣).

وفي هذا المجال يذهب البعض بالقول أن موضوع التصحيح التشريعي أو التدخل التشريعي للقرار المعيب هو عمل صادر عن السلطة التشريعية وليس عن السلطة التنفيذية (الإدارة)، فالتشريع الذي يقرر تحويل قرار إداري معيب إلى قرار إداري سليم هو عمل صادر عن السلطة التشريعية، وبذلك ليس للقضاء الإداري رقابة على مشروعية عمل هذه السلطة، غير أن ذلك لا يمنعه من البحث في مدى دستورية العمل التشريعي، أي مدى موافقة التصحيح التشريعي لأحكام الدستور، وتنعقد ممارسة الرقابة هنا للمحكمة الدستورية(١).

٢- اعتبار القرار الملغي ساري المفعول

وتسمى هذه الحالة عادة بالإجازة البرلمانية للأعمال الإدارية، وذلك بتدخل البرلمان بتصحيح العمل الإداري من خلال التأييد السياسي والتصديق القانوني، وتتحقق هذه الإجازة البرلمانية بوجود قرار إداري فردي أو تنظيمي غير مشروع، ويكون القرار الإداري قد رتب أوضاعا معينة، وتخشى السلطات السياسية، بوصفها حلقة وصل بين الإدارة والبرلمان، من إلغاء هذه الأوضاع والمراكز عن طريق القضاء، وترغب بإبقاء هذه الأوضاع والمراكز كما رتبها القرار غير المشروع، فتلجأ إلى البرلمان لتحصل منه على قانون يجيز هذه الأعمال، مستغلة في ذلك العلاقات الحزبية بين الحكومة والأغلبية البرلمانية(٢).

وفي هذه الحالة يكتفي المشرع في الإجازة البرلمانية أو القانونية بتقرير أي قرار إداري معين يكون سارياً، رغم ما يشوبه من عيوب تستوجب إلغائه، والتصحيح أو التدخل في هذه الحالة يتضمن مساسا بمبدأ مشروعية القرارات الإدارية وعدم مخالفتها للقواعد القانونية السارية، ففي الحالات السابقة لم تحترم الإدارة شروط شرعية القرارات التي تصدرها، فتلجأ إلى المشرع الذي يتدخل احتراما للشرعية، ويزيل عن القرار ما شابه من عيوب أدت إلى عدم مشروعيته وبأثر رجعي، وذلك بان يعدل في القانون القائم، حتى يتطابق مع القرار الملغي، فإذا كانت قاعدة تدرج الأعمال القانونية تقتضي بأن يسمو القانون على القرارات الإدارية، الأمر الذي يقتضي في هذه الحالة أن تُعدل القرارات الإدارية بحيث تتطابق مع القانون، إلا انه يحدث العكس فيتم تعديل القانون ليتطابق مع القرارات الإدارية، وفي هذه الحالة يقتصر دور المشرع على اعتبار أن القرار الملغي سارياً ونافذاً، وينتمي إلى النظام القانوني، ويجب أن يطبق ولو فقد القرار سريانه ونفاذه بحكم الإلغاء، وبذلك فإن تدخل المشرع وإجازة سريان القرار يعيد للقرار قوته وآثاره(٣).

---

(١) الدكتور يسري محمد العصار، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة، المرجع السابق، ص(١٢٦).

(٢) الدكتور محمد ميرغني خيري، القضاء الإداري، قضاء التعويض ومبدأ المشروعية المدنية للدولة والسلطات العامة، القاهرة، دار الحقوق للطبع والنشر والتوزيع ، سنة ١٩٨٣، ص (١٦٤).

(٣) الدكتور محمد سعيد الليثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها، المرجع السابق، ص(٢٧٠) وما بعدها.

وهذا الإجراء يُعيد القرار الإداري الملغي قضاءً والمفترض إعدامه بحكم الإلغاء إلى الحياة الإدارية، بحيث يكون بمقدوره في ظل التشريع الجديد ترتيب كامل آثاره، فلا يتحول إلى عمل تشريعي ويظل للسلطة التنفيذية حق تعديله حسبما تراه ملائماً[١].

وهناك حالات أضفى المشرع فيها الصفة التشريعية على النص المصحح، ومثال ذلك في فرنسا أمر الأول من يونيو سنة ١٩٦٢، المتضمن إنشاء محكمة القضاء العسكري، الذي أُلغي بسبب مخالفته لقوانين الدفاع بموجب حكم مجلس الدولة في ١٩ أكتوبر، ١٩٦٢ والذي أثار غضب السلطة كثيرا والتي لم تستطع الصبر على ذلك، فأصدرت قانون ١٥/يناير/١٩٦٣ بإنشاء محكمة أمن الدولة، والذي نص في المادة (٥٠) على أن "الأوامر التي صدرت طبقاً للمادة (٢) من القانون رقم ٤٢١ لسنة ١٩٦٢ في ١٣/ابريل/١٩٦٢ تستمر في أن يكون لها قوة القانون"[٢]. وفي هذه الحالة تكون مخالفة الشيء المقضي به أكثر وضوحا وشدة، فالنصوص الملغاة لا تصحح عيوبها فقط، وإنما تعتبر كأنها لم يشوبها أي عيب أصلا، فالنص الجديد لا يعطي النصوص الملغاة مشروعية جديدة، بل يؤكد على أنها كانت مشروعة منذ صدورها[٣].

ثانياً: موقف الفقه من هذه التشريعات

تعرض تدخل المشرع في إصدار تشريعات تمنح السلطة التنفيذية تعطيل أثر أحكام الإلغاء إلى خلاف فقهي بين مؤيد ومعارض حول مشروعية هذا التدخل، فيرى جانب من الفقه عدم مشروعية تدخل السلطة التشريعية، ويستند هؤلاء إلى أن التدخل التشريعي غالبا ما يولد إخلالا بالعدالة وخاصة في مجال الوظيفة العامة، فبينما نجد الإدارة تنفذ أحكام الإلغاء التي صدرت لعدم مشروعيتها لصالح بعض الموظفين الذين يتمتعون بنفوذ سياسي، ففي الجانب المقابل نجد أحكاماً مماثلة صدرت لصالح موظفين لا يتمتعون بنفوذ سياسي تتجرد من كل فعاليتها بسبب تدخل المشرع، وهذا يعني أن الإدارة تكيل بمكيالين مختلفين بمساعدة المشرع في مجال تنفيذ الأحكام القضائية[٤].

كما أنه يتضمن مخالفة للقاعدة الدستورية التي تقضي بعدم جواز تدخل السلطة التشريعية في أعمال السلطة القضائية، التي تستمد أساسها من مبدأ الفصل بين السلطات، حيث أن هذا المبدأ يقضي بضرورة احترام الاختصاص المقرر للسلطة القضائية ضمانا لحسن أدائها لوظيفتها، وحتى تحوز الأحكام التي تصدر عنها ثقة المواطنين واحترامهم، وبذلك يتعين على المشرع أن يترك

---

(١) الدكتور حسني عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية، المرجع السابق، ص (٤٢٥).

(٢) حكم مجلس الدولة الفرنسي، في ١٢/١١/١٩٥٤، المجموعة، ص(٥٨٩) مشار إليه الدكتور محمد سعيد الليثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها، المرجع السابق، ص (٢٧٢).

(٣) الدكتور حسني عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية، المرجع السابق، ص (٤٢٢).

(٤) الدكتور محمد سعيد الليثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها ، المرجع السابق، ص(٢٧٨) وما بعدها.

للقضاء حريته الكاملة في أداء وظيفته، دون أي تدخل سواء بالنسبة للمنازعات المعروضة علية فعلا أو بالنسبة لما يصدره من أحكام في هذه المنازعات[١].

فتدخل المشرع ينطوي على مخالفة صارخة للقواعد الدستورية، ومساس بمبدأ الفصل بين السلطات مما يترتب على ذلك التقليل من شأن القاضي ومكانته والتمرد ضد سلطته وانتهاكاً لاستقلاله الذي كفله الدستور. حيث نص الدستور المصري على ذلك بالقول "القضاة مستقلون غير قابلين للعزل لا سلطان عليهم في عملهم لغير القانون، وهم متساوون في الحقوق والوجبات، ويحدد القانون شروط واجراءات وإعارتهم وتقاعدهم تعيينهم ... "[٢]. ونص الدستور الأردني أيضاً على استقلال القضاء بالقول "القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون"[٣]. وهذه النصوص الدستورية في كل من مصر والأردن تحرم على كل السلطات في الدولة بما فيها السلطة التشريعية التدخل في القضايا المعروضة أمام القضاء وخاصة المنازعات التي قال القضاء كلمته بشأنها وفصل فيها بأحكام حازت حجية الشيء المقضي به.

وفي الاتجاه الأخر يرى جانب من الفقه تأييد مشروعية التدخل التشريعي ويستند هؤلاء[٤]، على المكانة المحترمة التي يتمتع بها البرلمان، من سلطات دستورية واسعة ومكانة مرموقة في الدول الديمقراطية، وكونه صاحب السيادة لأنه يعبر عن ضمير الأمة، وهو القاضي الأعلى الذي يحكم مصالح الأمة، ويجب أن يتدخل كلما رأى ضرورة تبرر ذلك، وكذلك الحالات والاعتبارات التي تحتاج في ظروف معينة تدخل المشرع فيها ضروريا والخروج على القواعد العامة المقررة وهذا الخروج هو الوسيلة الوحيدة لحل المشكلات التي لا يمكن حلها حلا مناسبا على ضوء الاختصاصات بين سلطة القضاء وسلطة التشريع، أو بمقتضى السلطات المحددة للسلطة التنفيذية[٥]. ومثال ذلك في فرنسا قانون ٦/ مايو/ سنة ١٩٤٩، والذي استهدف حل المشاكل التي أثارها الحكم الصادر بإلغاء مسابقة المدرسة المركزية للفنون سنة ١٩٤٧ والذي كان سيترتب عليه إضاعة عامين دراسيين على (٢٢٥) طالب ليس لهم أدنى علاقة فيما شاب المسابقة من عيوب[٦].

(١) الدكتور عبد المنعم جيره، آثار حكم الإلغاء، المرج السابق، ص (٥٩٣).
(٢) المادة (١٨٦) من الدستور المصري، الصادر سنة٢٠١٤.
(٣) المادة (٩٧) من الدستور الأردني الصادر سنة ١٩٥٢، وتعديلاته لسنة ٢٠١١.
(٤) صلاح يوسف عبد العليم، أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة، المرجع السابق، ص (٣٥١).
- سليم بن سهلي، الأحكام الإدارية الصادرة بالإلغاء، ص (١٤٦). - الدكتور عبد المنعم جيره، آثار حكم الإلغاء، المرجع السابق، ص (٥٩٦).
(٥) الدكتور محمد سعيد الليثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها، المرجع السابق، ص (٢٧٨).
(٦) الدكتور عبد المنعم جيره، آثار حكم الإلغاء، المرج السابق، ص (٥٩٧).

الفرع الثاني: تعطيل تنفيذ حكم الإلغاء بإصدار نظام

للإدارة الحق في تعديل قراراتها التنظيمية بما يتفق ويتلائم مع متغيرات الصالح العام، وهذا الحق ثابت وأصيل، ومن صور ذلك أن يلغي القرار الإداري الفردي لمخالفته لأحكام اللوائح التنظيمية القائمة، ففي هذه الحالة يجوز للإدارة بتعديل القرار التنظيمي على نحو يتفق مع مضمون القرار الملغي، ثم تعيد بعد ذلك إصدار القرار الملغي من جديد، غير أن بعض الفقه اشترط ألا ينطوي ذلك على شبهة تحايل لتعطيل تنفيذ الحكم القضائي، وعند ثبوت مخالفة الشرط يجوز الطعن في هذا النظام بتجاوز السلطة للوصول إلى الحكم بإلغائها[١].

فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بإلغاء المرسوم الصادر بتعديل شروط الالتحاق في وظيفة محافظ بعد أن تبين أن هذا المرسوم قد صدر بعد الحكم الصادر من مجلس الدولة بإلغاء تعيين أحد الإفراد في هذه الوظيفة لمخالفته للقواعد العامة، وان هذا التعديل لم يكن يستهدف سوى التمكين من تعيين ذلك الفرد في تلك الوظيفة"[٢].

وتلجأ الإدارة أحياناً إلى أن تصدر قراراً عاما ما حظر عليها اتخاذه في شكل خاص أو فردي، وهو ما يحدث بصفة دائمة في حالة الحكم بإلغاء العزل من الوظيفة، فتقوم الإدارة بتعديل شروط التعيين بإضافة شروط مشددة أو مختلفة بحيث تكون هذه الشروط غير متوفرة في المحكوم له فيتعذر إعادته للعمل"[٣]. وهذا ما حدث في قضية Breart boisanger والتي تتلخص وقائعها في أن مجلس الدولة الفرنسي كان قد اصدر في ٢٧/أكتوبر/١٩٦١ حكما ألغى قرار عزل السيد Breart من وظيفته كمدير للكوميدي " فرانسسير"، فقامت الإدارة قبل تنفيذ الحكم بإصدار مرسوم مؤرخ في ١١/ يناير/١٩٦٢، يقضي بتعديل شروط التعيين في هذه الوظيفة مما يسمح بعزل من يشغلها دون حاجة إلى تسبيب قرار العزل، ثم بعد ذلك قامت بعزل السيد "Breart" استنادا لهذا التعديل الجديد، إلا أن مجلس الدولة قضى بأنه يتبين من ملابسات الدعوى وظروفها وما هو ظاهر بتعديل المرسوم غداة صدور الحكم، ثم تطبيقه بمجرد تعديله إلى أن هذا التعديل لم

---

(١) الدكتور محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة، الرقابة القضائية، المرجع السابق (٨٥٤).
- الدكتور أحمد على أحمد الصغيري، القرار الإداري في كل من فرنسا والإمارات ودور المحاكم في إلغائه، دار الفكر العربي، سنة ٢٠٠٧، ص (٣٦٤).

(٢) حكم مجلس الدولة الفرنسي، ١٩٣٨/٤/١٨، (Botton) المجموعة، ص (٣٦٤). مشار إليه لدى الدكتور ميسون الأعرج، آثار حكم إلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص (٢٥٦)

(٣) حكم مجلس الدولة الفرنسي في ١٩/ أكتوبر/ ١٩٣٨، المجموعة، ص (٧٦٧). - وحكم ٤/ يناير/ ١٩٣٦، المجموعة، ص (١٠). - مشار إليه لدى الدكتور حسني عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية، المرجع السابق، ص (٤١٢).

يكن مقصوداً به سوى تعطيل تنفيذ الحكم، حيث اصدر المجلس حكمه بإلغاء المرسوم الجديد في ١٣/ يوليو/١٩٦٢"[١].

وفي هذا السياق قضت محكمة القضاء الإداري المصرية أنه "إذا كان من الثابت من الأوراق أن الجهة الإدارية بعد إلغاء القرار مجرداً أصدرت قراراً جديداً بالترقية إلى درجة أسطى" وأضافت لتلك الترقية شرطاً جديداً مؤداه ألا يكون قد صدر على العامل المرقى جزاء إداري خلال الخمس سنوات السابقة على تاريخ صدور القرار الجديد مستهدفة بذلك استبعاد المدعي، مما يظهر على أن الجهة الإدارية قد ابتغت بقرارها الأخير استبعاد المدعي من حركة الترقيات، الأمر الذي يؤدي إلى النيل من جوهر الأمر الصادر بحركة الترقيات ذلك أن القاعدة القانونية ليست هدفا في ذاتها، وإنما هي وسيلة تحقيق الصالح العام، وانتهت المحكمة إلى إلغاء القرار"[٢].

وقد وضعت المحكمة الإدارية العليا مبدأ عاماً يقضي بعدم جواز صدور قرار إداري يعطل تنفيذ حكم قضائي، إلا أن المحكمة أجازت ذلك إذا كان يترتب على تنفيذ الحكم إخلال حال وخطير بالأمن العام يتعذر تداركه إلا بإصدار هذا القرار، ووضعت المحكمة العديد من الضوابط والشروط التي يتعين توافرها لإجازة ذلك وهذا واضح من حكمها الصادر في ١٩٨٦/١/٢٥، حيث قضت بالقول "لا يجوز للقرار الإداري أن يعطل تنفيذ حكم قضائي نهائي إلا إذا كان يترتب على تنفيذ الحكم فوراً إخلال خطير بالصالح العام يتعذر تداركه كحدوث فتنه أو تعطيل سير مرفق عام، وفي هذه الحالة يرجح الصالح العام على الصالح الفردي، بمراعاة أن تقدر الضرورة بقدرها، والضرورة هي تلك الحالة الواقعية التي تجابه جهة الإدارة وتفاجئها فتجد نفسها أمام خطر داهم أو إخلال خطير بالصالح العام يتعذر تداركه إلا بإصدار القرار - وهذه الحالة الواقعية لها مظاهرها الخارجية التي يمكن تبنيها ولها استقلالها عن جهة الإدارة - ويشترط أن لا تكون ناشئة عن فعل الإدارة أو تصرفها...." [٣].

ولبيان ما إذا كان تعديل اللائحة أو النظام يهدف إلى تحقيق غرض عام أو انه يستهدف تعطيل تنفيذ الحكم القضائي الصادر ضد الإدارة، فإن هذا الأمر يخضع لتقدير القضاء الذي يستهدي فيه بكل الظروف والملابسات التي أحاطت بهذا التعديل، فإذا تبين للمحكمة أن التعديل قد شرع بقصد تعطيل تنفيذ الحكم دون أي هدف أخر، ففي هذه الحالة تقضي بإلغاء ذلك التعديل، كونه مشوب بعيب الانحراف بالسلطة ذلك العيب الهام من عيوب القرار الإداري والمتمثل في استخدام الإدارة لسلطاتها بقصد تحقيق غاية غير مشروعة تتعارض مع المصلحة العامة أو مع

---

(١) حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية (Breart boisanger) تاريخ ١٩٦٢/٧/١٣ مشار إليه لدى الدكتور محمد سعيد الليثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها، المرجع السابق، ص (٢٣٨)، والدكتور عبد المنعم جيرة، آثار حكم الإلغاء، المرجع السابق، ص (٦٠٦).

(٢) محكمة القضاء الإداري، دعوى رقم ٢٩٨، لسنة ٢١ ق، جلسة ١٩٦٩/٣/٦، مجموعة الثلاث سنوات، ق٣٢٢، ص (٥٨٦).

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا، في الطعن رقم ٥٠١ / ٢، لسنة ٣١ ق، جلسة ٢٥ / ١ /١٩٨٦، ص (٩٥٧).

الهدف الذي حدده القانون لإصدار مثل هذه القرارات، وعليه لا يجوز للسلطة الإدارية أن تتستر خلف سلطتها في إصدار القرارات الإدارية (الفردية أو اللائحية)، بهدف شل آثار ما يصدر ضدها من أحكام قضائية نهائية، وإلا عُد ذلك انحرافاً واضحاً بالسلطة لغير الغرض الذي شرعت من أجله، مما يتعين معه إلغاء هذه القرارات المعيبة، وانعقاد مسؤولية الإدارة[١].

(١) الدكتور محمد سعيد الليثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها، المرجع السابق، ص(٢٣٩) الدكتور عبد المنعم جيره، آثار حكم الإلغاء، المرجع السابق، ص (٦٠٧).

الفصل الثالث

ضمانات تنفيذ أحكام الإلغاء

سنقوم بتقسيم هذا الفصل إلى مبحثين وكما يلي

المبحث الأول: الضمانات التقليدية لتنفيذ أحكام الإلغاء.

المطلب الأول: الطعن الإداري.

المطلب الثاني: الدعوى الجزائية.

المطلب الثالث: الدعوى المدنية.

المبحث الثاني: الضمانات الحديثة لتنفيذ أحكام الإلغاء.

المطلب الأول: توجيه الأوامر القضائية للإدارة.

المطلب الثاني: الغرامة التهديدية.

الفصل الثالث

ضمانات تنفيذ أحكام الإلغاء

إن الحديث عن التزام الإدارة بتنفيذ أحكام الإلغاء المتعلقة بالقرارات الصادرة عنها لا يكتمل إلا بالحديث عن ضمانات هذا التنفيذ، فالقول بأن دور القضاء ينتهي عند إصدار حكم الإلغاء في مواجهة الإدارة غير صحيح، ولو كان صحيحاً لفقدت دعوى الإلغاء الغاية منها وهي حماية مبدأ المشروعية وضمان عدم انتهاك الإدارة لحقوق وحريات الأفراد.

وهناك ضمانات تقليدية لتنفيذ أحكام الإلغاء تتمثل في الطعن بعدم مشروعية امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم أمام القضاء الإداري ذاته وهو ما يسمى عادةً الطعن الإداري، والدعوى الجزائية التي يمكن أن يرفعها صاحب المصلحة في مواجهة رجل الإدارة الذي يمتنع عن تنفيذ الحكم، والدعوى المدنية للمطالبة بالتعويض عن الضرر الناجم عن عدم التنفيذ، وسنتحدث عن هذه الضمانات في المبحث الأول من هذا الفصل، أما في المبحث الثاني فسنتحدث عن ضمانات ظهرت مؤخراً أسميناها الضمانات الحديثة لتنفيذ أحكام الإلغاء وتتمثل في توجيه الأوامر القضائية للإدارة لإجبارها على التنفيذ وفي فرض غرامة تهديدية عليها في حالة عدم الانصياع لهذه الأوامر.

وعليه سوف نقوم بتقسيم هذا الفصل إلى مبحثين وعلى النحو التالي:

المبحث الأول: الضمانات التقليدية لتنفيذ أحكام الإلغاء.

المبحث الثاني: الضمانات الحديثة لتنفيذ أحكام الإلغاء.

المبحث الأول

الضمانات التقليدية لتنفيذ أحكام الإلغاء

وفي حديثنا عن الضمانات التقليدية التي يلجأ إليها صاحب الشأن لتنفيذ حكم إداري امتنعت الإدارة عن تنفيذه، سنتناول أهم هذه الضمانات في ثلاثة مطالب نخصص الأول للطعن الإداري، والثاني للدعوى الجزائية، والدعوى المدنية في مطلب ثالث.

المطلب الأول

الطعن الإداري

إن امتناع جهة الإدارة عن تنفيذ الحكم القضائي الصادر في مواجهتها، يعتبر قراراً مخالف للأمر المقضي به، ويشكل دائما تجاوزاً للسلطة بوصفة أصلا من الأصول القانونية، مما يعطي للمحكوم له الحق في اللجوء إلى القضاء مرة أخرى، والطعن بقرار امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء، سواء عبرت الإدارة عن موقفها بصورة قرار ايجابي كتلك القرارات الصادرة برفض التنفيذ أو تنفيذ الحكم تنفيذاً ناقصاً، أو في صورة قرار سلبي، مثل سكوت الإدارة وعدم إجابتها على تنفيذ حكم الإلغاء، كما يستطيع المحكوم له أن يضيف إلى طلبه بالإلغاء طلباً وقتياً بوقف تنفيذ القرار الصادر بمخالفة الشيء المقضي به لحين الفصل في دعوى الإلغاء طبقاً للقواعد العامة، هذا في حالة كان القرار ايجابياً، أما إذا كان القرار سلبياً فلا يمكن طلب وقف التنفيذ(١).

ودعوى إلغاء القرار الإداري المخالف لحجية الأمر المقضي به لا تختلف عن دعوى إلغاء أي قرار إداري أخر، إلا في بعض نقاط معينة، فقد ذهب بعض الفقه إلى تبرير وجود هذه الدعوى كجزاء لمخالفة الإدارة التزامها بتنفيذ حكم الإلغاء، وعللوا جدوى هذه الدعوى في الأمور التالية(٢):

١) إن الحكم الصادر بإلغاء تصرفات الإدارة المخالفة لالتزاماتها المترتبة على أحكام الإلغاء، تحمل نوعا من الإكراه الأدبي لجهة الإدارة، مما يؤدي بها إلى الإسراع بتنفيذ الحكم القضائي.

٢) يضيف الحكم الجديد قوة إلى الالتزام السابق، خاصة وان أحكام القضاء الإداري في هذا المجال تحمل في طياتها عبارات قاسية تدين موقف الإدارة، وتذكرها بواجبها بتنفيذ الحكم.

٣) أن الحكم الصادر بهذه الدعوى من شأنه أن يزيل كل حجة تدعيها الإدارة يمنع تنفيذ الحكم الصادر في مواجهتها.

---

(١) الدكتور رمضان محمد بطيخ، كيفية تنفيذ الحكم بالإلغاء في مجالات القرارات الإدارية، بحث منشور، سنة ١٩٩٩، مجلة هيئة قضايا الدولة، العدد الرابع، رقم (١٧٢)، ص (١٥). - الدكتور عصمت عبدالله الشيخ، الوسائل القانونية لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة ٢٠٠٩، ص (١١١).

(٢) الدكتور عبد المنعم عبد العظيم جيرة، آثار حكم الإلغاء، المرجع السابق، ص(٥٦٠).

وللوقوف على كيفية الطعن بإلغاء القرار الإداري المخالف لحجية الأمر المقضي به، سنقوم بتقسيم هذا المطلب إلى الفرعين التاليين الفرع الأول ويتعلق بالاختصاص في نظر دعوى إلغاء قرار الامتناع عن تنفيذ الحكم الإداري، ونخصص الفرع الثاني لتأسيس دعوى إلغاء قرار الامتناع عن تنفيذ الحكم.

الفرع الأول: الاختصاص القضائي للنظر بدعوى إلغاء قرار الامتناع

يحدد المشرع عادةً اختصاصات المحاكم بشكل عام، واختصاص المحاكم الإدارية بشكل خاص، ويضع مع الفقه والقضاء الشروط التي يتعين توافرها في القرار الإداري المطعون فيه لقبول الدعوى شكلاً، وبغير توافرها تحكم المحكمة بعدم قبولها دون الحاجة إلى فحص موضوعها، وأهم هذه الشروط وفقا لما جرى عليه القضاء هي[١].

١) أن يكون هناك قرار إداري نهائي.
٢) أن يكون لرافع الدعوى مصلحة في دعواه
٣) أن يصدر القرار عن سلطة إدارية وطنية.
٤) أن يحدث القرار أثر قانوني معين .
٥) أن ترفع الدعوى في الميعاد المحدد.

وعندما تمارس الإدارة نشاطها تصدر نوعين من الأعمال، النوع الأول أعمال تصدرها بإرادتها المنفردة وتشمل القرارات الإدارية، والنوع الثاني أعمال قانونية تعاقدية، وهي التي تصدر بالاتفاق بين الإدارة والأفراد وهي ما تسمى بعقود الإدارة[٢]. والقرارات الإدارية هي موضوع دعوى الإلغاء، والتي يُعرفها العميد هوريو بأنها "إعلان للإدارة بقصد إحداث أثر قانوني إزاء الأفراد يصدر عن سلطة إدارية في صورة تنفيذية أي في صورة تؤدي إلى التنفيذ المباشر"[٣]، ويعّرفها القضاء بأنها "إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضي القوانين والأنظمة، وذلك بقصد إحداث أثر قانوني معين متى كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً، وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة"[٤].

والقرار الإداري المخالف للأمر المقضي، قد يكون صريحا بأن تفصح الإدارة بإرادتها برفض التنفيذ أو تنفيذ القرار تنفيذاً ناقصاً، وقد يكون سلبياً وذلك عندما تمتنع الإدارة عن اتخاذ

---

(١) الدكتور حسني عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية، المرجع السابق، ص (٥٤٤).
(٢) الدكتور خالد سماره الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، دراسة مقارنه (فرنسا، مصر، لبنان، الأردن)، المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان، ط١، ١٩٩٣، ص (٢٢).
(٣) الدكتور محمد فؤاد مهنا، القرار الإداري في القانون المصري والفرنسي، بحث منشور في مجلة الحقوق، السنة الرابعة، ١٩٥٨، العدد الثالث، مطبعة الإسكندرية، سنة ١٩٥٩، ص (٣). الدكتور مازن راضي ليلو، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الخامسة، دار المطبوعات مصر، ٢٠٠٤، ص(١٥٨).
(٤)عدل عليا أردنية، قرار رقم ٧٩/١٣٧، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، سنة ١٩٨٠، ص(١٤٨٠). وقرارها رقم ٧٩/٨٢، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، سنة ١٩٨٠، ص (٦٠٢).

إجراء معين كان الواجب عليها اتخاذه بحكم القانون وهذا ما نصت علية المادة (١٠) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢[١]. وقد عبرت عن ذلك محكمة القضاء الإداري في مصر بقولها "الامتناع عن تنفيذ الحكم هو لا شك قرار سلبي خاطئ، ذلك انه يعتبر في حكم القرار الإداري امتناع السلطة الإدارية عن إصدار قرار كان من الواجب عليها إصداره وفقا للقانون - وقد كان واجبا إصدار قرارها بتنفيذ الحكم عملا بإحكام قانون مجلس الدولة...." [٢].

كما قضت في حكم اخر لها بأن "إصرار الهيئة المدعى عليها على عدم تنفيذ الحكم ينطوي على مخالفة لقوة الشيء المقضي به، وهي مخالفة قانونية لمبدأ أساسي وأصل من الأصول العامة الواجبة الاحترام، إقراراً للنظام والطمأنينة وتثبيتها للحقوق والروابط الاجتماعية كما أنها تنطوي على قرار إداري سلبي خاطئ ذلك أنه يعتبر في حكم القرار الإداري امتناع جهة الإدارة عن إصدار قرار كان من الواجب عليها إصداره وفقاً للقانون، وقد كان واجبا على الهيئة المدعى عليها إصدار قرارها بتنفيذ الحكم المشار إليه إعمالاً لأحكام قانون مجلس الدولة التي تقضي بوجوب المبادرة إلى تنفيذ أحكامه"[٣]. وتؤكد ذات المحكمة بأنه يجب على السلطة الإدارية "المبادرة بتنفيذ ما يصدر ضدها من أحكام حائزة لقوة الشيء المقضي به، فإن هي امتنعت دون وجه حق عن تنفيذها في وقت مناسب أو تعمدت تعطيل هذا التنفيذ اعتبر ذلك بمثابة قرار إداري سلبي مخالف للقانون"[٤].

ويرى البعض أن امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم الصادر في مواجهتها هو بمثابة قرار سلبي في الأحوال التي يكون فيها تنفيذ الحكم الإداري متوقفاً على إصدار قرار إداري بالتنفيذ، أما في الأحوال التي لا يحتاج فيها التنفيذ إلى إصدار قرار مثل إزالة بعض العقبات المادية مثل استحقاق المبالغ المقررة في الحكم، وغالباً أنها لا تكون بمثابة قرار سلبي بالامتناع، وإنما قد يكون محلاً لدعوى التعويض أو المطالبة بالتسوية إذا كان المحكوم له موظفا[٥].

وفيما يتعلق بطلب إلغاء القرارات الإدارية الباطلة لمخالفتها الأمر المقضي به فان المحكمة التي أصدرت الحكم الأصلي هي التي تختص بنظرها، كذلك فإن دعوى قرار الامتناع عن تنفيذ الحكم لها نفس طبيعة الدعوى المقامة لإلغاء القرار الأصلي المحكوم بإلغائه، وهذا ما ذهبت إليه

---

(١) الدكتور حسني عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية، المرجع السابق، ص (٥٤٤).

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم ٨٨، لسنة ١ ق، جلسة ١٩٥٠/٦/٢٩، س ٤، ق ٣٠٣، ص(٩٥٦)، وتعليق الدكتور سليمان الطماوي، عليه بمجلة القانون العام ١٩٥١، ص (٣٦٩)، والدكتور إبراهيم فهمي شحاته، الآثار الايجابية للأحكام الصادرة بإلغاء الترقية، بحث منشور في مجلة مجلس الدولة، سنة١٩٦٠، ص(٢٩١).

(٣) حكم المحكمة الصادر في الدعوى رقم ٧٣، لسنة ١٣، جلسة ٢/ يوليه/١٩٦١، مجموعة السنة ١٥، ص(٢٩٥).

(٤) حكم المحكمة في القضية رقم ١٠٣، لسنة ٢٥ ق، جلسة ٩/ ابريل/ ١٩٧٣، س ٢٧، ق ١٠٧، ص (٢١٢).

(٥)الدكتور مصطفى كمال وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري طبقاً للقانون (٤٧) لسنة ١٩٧٢، مطبعة الأمانة، مصر، ط٢، سنة ١٩٧٨، ص (٥٨١) وما بعدها.

محكمة القضاء الإداري بقولها "إن دعوى إلغاء قرار الامتناع عن تنفيذ الحكم القضائي لها نفس طبيعة الدعوى المقامة لإلغاء القرار الأصلي المحكوم بإلغائه، فالطلبات في الدعويين وان اختلفت في ظاهرها إلا أنها واحده في غايتها وهدفها، فالحكم المطلوب تنفيذه قد صدر بناء على الطلبات في الدعوى الأصلية، والسند الذي أبداه المدعي في دعواه الأصلية قد حل محل الحكم المطلوب تنفيذه، وبناء على ذلك فإن المحكمة التي أصدرت الحكم المطلوب تنفيذه هي ذاتها التي تختص بنظر الطعن في القرار السلبي بعدم التنفيذ، وذلك سواء أكان بطريق مباشر أو طريق غير مباشر"(١).

ومخالفة الأمر المقضي به لا تعتبر الحجة الوحيدة التي يمكن لصاحب الشأن الاستناد إليها في الطعن على القرارات الإدارية التي تتضمن مخالفة الإدارة لالتزاماتها بتنفيذ أحكام الإلغاء، فهناك بعض القرارات التي يمكن الطعن فيها بعيب الانحراف بالسلطة، ويظهر ذلك في المجالات التي تتمتع فيها الإدارة بسلطة تقديرية، وذلك عندما تتحجج بالمصلحة العامة لإصدار قرار، ويتبين فيما بعد أن الهدف منه تعطيل أثر حكم الإلغاء، ومثال ذلك إذا قامت الإدارة بتعديل أحكام اللوائح (الأنظمة) المعمول بها لتتمكن من إعادة إصدار قرار سبق أن قضي بإلغائه(٢).

وفي الأردن نص قانون القضاء الإداري رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤ في المادة (٧ / ب) أنه "يعتبر في حكم القرار الإداري رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن اتخاذه، إذا كان يترتب عليها اتخاذه بمقتضى التشريعات المعمول بها".

وبهذا اعتبر المشرع الأردني امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء بمثابة قرار إداري سواء صدر على صورة قرار ايجابي أو قرار ضمني.

وفي قرار لمحكمة العدل العليا في هذا المجال قضت بأنه "ولدى الرجوع إلى أحكام المادة (١٠) فقرة (٣) بند (و) من قانون تشكيل المحاكم النظامية نجد أنها تنص على انه تعتبر في حكم القرارات الإدارية امتناع السلطة عن اتخاذ أي قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين والأنظمة"(٣). وهذا يعني أن امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء هو بمثابة قرار إداري، إذا أوجبت القوانين والأنظمة المعمول بها إلزام الإدارة على اتخاذه.

أما بخصوص اختصاص محكمة العدل العليا بالنظر في منازعات الامتناع عن تنفيذ الأحكام الصادر عنها بالإلغاء، فقد أنكرت المحكمة في عدة مناسبات اختصاصها بهذا الشأن بقولها "لا تملك محكمة العدل العليا بحكم وظيفتها القضائية صلاحية إلزام الإدارة بتنفيذ القرارات الصادرة عن المحكمة، وان المنازعة حول التنفيذ من عدمه تدخل في اختصاص المحاكم النظامية". كما

---

(١) حكم محكمة القضاء الإداري، رقم ١٦٥٥، لسنة ١٧ ق، تاريخ ٢٠ /٦ ١٩٦٨، ص (٣٦٨).
(٢) الدكتور عبد المنعم جيرة، آثار حكم الإلغاء، المرجع السابق، ص (٥٥٩) وما بعدها.
(٣) قرار محكمة العدل العليا، رقم ٩٨/٢٤١، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، سنة ١٩٩٩، ص (٢٩١٨).

قضت في حكم أخر بقولها "إن القانون لا يجيز لأية سلطة الامتناع عن تنفيذ أي قرار تصدره أية محكمة، وقد استقر الفقه والقضاء على أن هذا المبدأ قانوني، ويكون إصرار أية هيئة على قرارها السابق وعدم تنفيذ قرار محكمة العدل العليا، مخالف للقانون وحقيقاً بالإلغاء"(١).

ويلاحظ من خلال القرارين السابقين لمحكمة العدل العليا التباين الواضح بين أحكامها، فقد أنكرت اختصاصها بالنظر في الطعن بقرار امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم الصادر عنها، ومن جهة أخرى قررت أن النظر في منازعة تنفيذ الأحكام من عدمه من اختصاص المحاكم النظامية، مبرره ذلك بأنها لا تملك صلاحية إلزام الإدارة على تنفيذ أحكامها. وفي الحكم الأخر منحت نفسها الاختصاص بنظر دعوى الامتناع عن تنفيذ الإدارة للقرارات الصادر عنها، مبرره ذلك استقرار الفقه والقضاء على أن هذا المبدأ قانوني، وبذلك يكون عدم تنفيذ قرار محكمة العدل العليا مخالفا للقانون وحقيقا بالإلغاء.

الفرع الثاني: الأساس القانوني لدعوى الغاء قرار الامتناع عن تنفيذ الحكم

دعوى الإلغاء هي الدعوى القضائية التي يرفعها أصحاب الشأن من الموظفين العموميين أو الأفراد أمام المحكمة الإدارية المختصة، بطلب إلغاء القرارات الإدارية النهائية غير المشروعة، ومن هنا كانت دعوى الإلغاء من دعاوي القضاء العيني الموضوعي لمخاصمة قرار إداري غير مشروع بهدف رده إلى حكم القانون وحماية مبدأ المشروعية(٢). وبذلك فإن امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم يعتبر مخالفة خطيرة لمبدأ الشيء المقضي به، ويصبح قرارها في هذا المجال معيبا وجدير بالإلغاء دون البحث عن أي عيب أخر.

والمحكوم له الذي يكون ضحية لهذه الإجراءات يستطيع أن يلجأ مرة أخرى للمحكمة الإدارية طالبا إلغاء هذا القرار، وهذا الأمر ينطبق على جميع القرارات الإدارية الصادرة ضد الجهة الإدارية المخالفة للأمر المقضي به(٣).

وبذلك يعتبر الطعن بالإلغاء الوسيلة القضائية الوحيدة لإهدار القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المخالفة لأحكام الإلغاء فهذه القرارات لا تنحدر إلى درجة الانعدام ما لم يتم الطعن عليها بالإلغاء في المواعيد المقررة، وإلا فإنها سوف تكتسب حصانة تحول دون المساس بها رغم ما شابها من عيوب(٤).

وفي فرنسا كانت دعوى الإلغاء احتياطية ، حيث كانت سلطة قاضي الإلغاء مقيده إلى حد بعيد، كما خضع قبول دعوى الإلغاء إلى شروط قاسية، ترتب عليها الحد من نطاق استعمالها وصعوبة الالتجاء إليها، وبذلك ظلت أوجه الطعن بالإلغاء مقصورة على عيب عدم الاختصاص،

---

(١) قرار محكمة العدل العليا رقم ٨٠/٩٢، مجلة نقابة المحاميين الأردنيين، سنة ١٩٨١، ص (١٥٣١).
(٢) الدكتور عصمت عبدالله الشيخ، الوسائل القانونية لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية، المرجع السابق، ص(١١٣).
(٣) الدكتور حسني عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية، المرجع السابق، ص (٥٥٠).
(٤) الدكتور عبد المنعم جيرة، آثار حكم الإلغاء، المرجع السابق، ص (٥٦٠) وما بعدها.

وعيب مخالفة الشكل، ومع صدور القواعد المنظمة لإجراءات دعوى الإلغاء بموجب مرسوم نوفمبر/١٩٦٤، استطاع مجلس الدولة أن يضيف عيب مخالفة القانون والحقوق المكتسبة إلى أوجه الإلغاء، وأن ظل يتشدد في قبول هذا العيب بشرط أن يكون القرار خالف نصا صريحا في القانون ولكن مع بداية القرن الماضي بدأ مجلس الدولة يتخلى عن هذا التشدد ويتوسع في تفسير عيب مخالفة القانون، فلم يعد هذا العيب مقصورا على مخالفة القانون بالمعنى الضيق(١).

وقد استقر الأمر منذ حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية Botta بحيث أصبح كل قرار إداري يتناقض مع نصوص حكم الإلغاء وروحة وكل آثاره التي تنتج عنه يمكن أن تكون محلا لدعوى تجاوز السلطة، والإلغاء سوف يؤسس إما على مخالفة القانون أو الانحراف في استخدام السلطة.

وقد أشار إلى ذلك مفوض الدولة روميو في تقريره "ينبغي أن يكون معلوماً انه عندما يصدر مجلس الدولة حكماً بإلغاء قرار إداري مخالف للقانون، فانه يمتنع على الإدارة إصدار هذا القرار ثانية، وإلا تعين إلغاؤه ويكون سبب الإلغاء في هذه المرة هو مخالفة الأمر المقضي به وحدها دون غيرها(٢).

وتنحصر أوجه الإلغاء أو أسباب الإلغاء التي قد تصيب القرار الإداري وتجعله غير مشروع في خمسة أسباب: ١. عيب عدم الاختصاص ٢. عيب الشكل أو الإجراءات ٣.عيب مخالفة القانون ٤. عيب الانحراف في استخدام السلطة ٥. انعدام الباعث أو السبب الذي يلحق دائما بعيب الانحراف في استخدام السلطة.

وتأسيس دعوى إلغاء القرار المخالف للأمر المقضي به على عيوب عدم الاختصاص أو الشكل أو الإجراءات يعتبر أمراً نادراً الوقوع بسبب أنها ترفع عادةً من المحكوم له فلا يكون له مصلحة في إلغاء القرار الصادر بالتنفيذ مهما اعتراه من عيوب متعلقة بالاختصاص أو الشكل أو الإجراءات. إلا أن هذا الأمر يظل متصوراً إذا كان القرار قد صدر بتنفيذ الحكم تنفيذاً ناقصاً أو غير صحيح ومشوب كذلك بعيب عدم الاختصاص أو عيب الشكل، وبذلك يكون بإمكان الطاعن أن يؤسس دعواه على كل من المخالفة الموضوعية دون الشكلية أو كليهما معاً، حتى يتفادى إصدار نفس القرار موضوعيا، ولكن بعد تصحيحه إجرائيا(٣).

وإذا كان القضاء الإداري يعتبر مخالفة الشيء المقضي به نوعا من مخالفة القانون أحيانا أو الانحراف باستعمال السلطة أحيانا أخرى، فإن الغالب أيضاً أن تنطوي القرارات المخالفة للشيء

(١) الدكتور عبد المنعم جيرة، آثار حكم الإلغاء، المرجع اعلاه، ص (٥٥٧) وما بعدها.
(٢) الدكتور حسني عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية، المرجع السابق، ص (٥٥٠). حكم مجلس الدولة الفرنسي منشور في المجموعة سنة ١٩٠٤، ص (٥٥٨) مشار إليه لدى الدكتور عبد المنعم جيرة، آثار حكم الإلغاء، المرجع السابق، ص (٥٥٩).
(٣) الدكتور عصمت عبدالله الشيخ، الوسائل القانونية لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية، المرجع السابق، ص(١١٤) وما بعدها. الدكتور حسني عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية، المرجع السابق، ص (٥٥٠).

المقضي به على عيب مخالفة القانون وعيب الانحراف باستعمال السلطة معاً.

وفي الأردن نصت المادة (٧ / أ) من قانون القضاء الإداري رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤ على أوجه إلغاء القرار الإداري علي سبيل الحصر بالقول "تقام الدعاوي على صاحب الصلاحية في إصدار القرار المطعون فيه أو من أصدره بالنيابة عنه، ويشترط أن تستند الدعوى على سبب أو أكثر من الأسباب التالية:

١) عدم الاختصاص ٢) مخالفة الدستور أو القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها ٣) اقتران القرار أو إجراءات إصداره بعيب في الشكل ٤) إساءة استعمال السلطة ٥) عيب السبب وبذلك يتطلب من رافع دعوى إلغاء قرار امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم القضائي أن يثبت أن القرار المطلوب إلغاؤه مشوب بعيب من العيوب التي تجعل القرارات الإدارية غير مشروعة، بمعنى إثبات واقعة الامتناع، وتأسيس دعواه على احد الأسباب التي نص عليها القانون.

وقد اعتبرت محكمة العدل العليا رفض الإدارة تنفيذ الحكم القاضي بإلغاء قرار إداري خاضعا للطعن أمامها حيث قضت بأحد أحكامها بالقول "يعتبر حكم محكمة العدل العليا بإلغاء قرار عزل المستدعي من أمانة العاصمة (أمانة عمان الكبرى اليوم) قد نفذ كاملاً إذا عين المستدعي في ذات الدرجة والوظيفة ولو استبدل اسم القسم الذي كان يرأسه باسم أخر لأن هذا لا يؤثر على طبيعة الوظيفة واختصاصها"[(١)]. وفي حكم أخر لها بخصوص امتناع مجلس عمداء الجامعة الأردنية عن تنفيذ حكمها والمتضمن إلغاء قرار مجلس عمداء الجامعة بعدم ترقية المستدعي، فقد قضت المحكمة بأن "سلطة مجلس العمداء فيما يتعلق بترقية أعضاء الهيئة التدريسية هي سلطة مقيدة تطبق قواعد آمرة تنعدم فيها السلطة التقديرية من حيث الترقية أو الحرمان منها، فلا يكون ثمة قرارات إدارية منشأة لمركز قانوني أي يكون القرار مجرد تنفيذ وتقرير للحق الذي يستمده الفرد من القانون مباشرة، وعليه إذا توافرت الشروط القانونية التي يتطلبها القانون للترقية فلا يملك مجلس عمداء الجامعة رفض هذه الترقية، فإذا لم تتوافر الشروط فلا يملك منحها سواء كان هناك تنسيب من لجنة التعيين والترقية أو لا، لأن قرارات مجلس التعليم كاشفة للحق لا منشأة له"[(٢)].

ويمكن للمحكمة الإدارية أن تصدر حكمها الجديد لامتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية استناداً إلى عيب مخالفة القانون أو عيب الانحراف في استخدام السلطة أو كليهما معاً[(٣)]. إلا أنه لا

---

(١) حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم ٦٥/٩٢، مجلة المحاميين الأردنيين، عدد ٢، ص (١٤٧).
(٢) حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم ٩٨/٩٨، مجلة المحاميين الأردنيين، سنة ١٩٩٨، ص (٣٩٧٥).
(٣) هذا ما قضت به المحكمة الإدارية العليا بقولها أنه "إذا كان الثابت أن الإدارة بعد أن نفذت حكم المحكمة العليا بدمشق الذي قضى بإبطال قرار تسريح المدعي تنفيذاً مبتوراً بوضعه في مرتبة أدنى لم تقف عند هذا الحد، بل أنها بعد أن رفع دعواه طالباً إعادته كما كان في وظيفته ذاتها بمرتبتها ودرجتها وراتبها، بادرت إلى إصدار قرارها بتسريحة من الخدمة مرة أخرى مستنده في هذا التسريح إلى أسباب لا تخرج في مضمونها عن الأسباب التي استندت إليها في قرارها الأول بتسريحه، وهو الذي قضى بإبطاله بحكم المحكمة العليا=

بد من التفرقة في هذا السياق بين مخالفة القانون والانحراف في استعمال السلطة، فعيب مخالفة القانون يرتبط دائما بحالة الاختصاص المقيد للإدارة وترد على المحل القانوني للقرار الإداري، فإما أن تلتزم الإدارة حدود القانون فيصدر القرار مشروعا، وإما أن تخرق القانون أو النظام ويصدر القرار مشوبا بعيب مخالفة المحل أو القانون، أما عيب الانحراف باستعمال السلطة فيقترن دائما بالسلطة التقديرية للإدارة، ويتعلق بالهدف من جراء منحها هذه السلطة(١).

ويمكن القول أنه في جميع الأحوال التي تخالف الإدارة الأمر المقضي به فإن قرارها في هذا الشأن يكون دائما مخالفا للقانون، أما إذا أصدرت الإدارة القرار المخالف في المجال الذي تتمتع فيه بسلطة تقديرية متسترة وراء ذلك بالمصلحة العامة في حين أنها تبتغي من وراء هذا الإجراء تعطيل تنفيذ الحكم دون وجود أسباب حقيقة لهذا التصرف، يكون قرارها مشوباً بعيب الانحراف باستعمال السلطة، ولما كان المستدعي يستند عادةً على عيبي مخالفة القانون وإساءة استعمال السلطة للطعن بتصرف الإدارة المتمثل بالامتناع عن تنفيذ الحكم الإداري، فقد رأينا أن نتوقف عند هذين العيبين ونناقش كل منهما في سياق الحديث عن الطعن بتصرف الإدارة في هذا السياق(٢).

أولا: عيب مخالفة القانون

يقصد بالقانون هنا القانون بمعناه الواسع، فيشمل هذا العيب مخالفة الإدارة لحجية الأمر المقضي به، ومخالفة أي قاعدة قانونية ملزمة مهما كان مصدرها، سواء كانت هذه القاعدة مكتوبة كالدستور أو كان قانونا صادر عن السلطة التشريعية، أو لائحة صادرة عن السلطة التنفيذية، أو كانت عرفية أو مخالفة المبادئ العامة للقانون، وذلك حسب التدرج القانوني لها(٣). والمخالفة تتفاوت في درجتها، واخطر هذه المخالفات هو ما يصدر عن رجل الإدارة بصورة متعمدة، وقد تكون المخالفة بعدم معرفة أو علم من اصدر القرار بوجود القاعدة القانونية وهذا الأمر محتمل، وقد ترجع المخالفة كذلك إلى مجرد خطأ في تأويل وتفسير القاعدة القانونية أو الخطأ في تطبيقها(٤).

ويرد عيب مخالفة القانون على محل القرار، بمعني أن يشوب القرار عيبا في فحواه أو

=بدمشق، ولما لم يمض على إعادته إلى الخدمة، تلك الإعادة التي كانت محل طعن من جانبه، وقت بدر فيه منه ما يبرر فصله بقرار جديد يقوم على عناصر جديدة مستقاة من سلوكه الوظيفي في تلك الفترة، بل يبدو أن هذا القرار وكأنه كان رداً على دعواه المذكورة، فانطوى بذلك على تحد لحكم المحكمة العليا السابق الذي حاز قوة الشيء المقضي، والذي يعتبر عنواناً للحقيقة فيما قضى به في منطوقة، وما قام عليه في أسبابة الجوهرية المتصلة بهذا المنطوق ومقتضاه دون إمكان العودة إلى إثارة النزاع في هذا كله فوجب احترامه والنزول على حكمة ومقتضاه، وإلا كان تصرف الإدارة بغير ذلك مخالفاً للقانون ومشوبا بإساءة استعمال السلطة واجباً إلغاؤه". القضيتان رقم ٧، ٨، ١ق، تاريخ ١٩٦٠/٤/٢٦، س٥، ق٧٥، ص(٧٣٠).

(١) الدكتور حسني عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية، المرجع السابق، ص (٥٥٣).

(٢) الدكتور عبد المنعم عبد العظيم جيرة، آثار حكم الإلغاء، المرجع السابق، ص(٥٥٩).

(٣) الدكتور طعمية الجرف، رقابة القضاء للإدارة العامة - قضاء الإلغاء - دار النهضة العربية، القاهرة، سنة ١٩٧٧، ص (٢٥١)، الدكتور نواف كنعان، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص (٢٩٦). الدكتور فهد أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان ن سنة ٢٠٠٥، ص(٣٥٤).

(٤) الدكتور عثمان خليل عثمان، مجلس الدولة، ط ٢، سنة ١٩٥١، ص (٣٤٣).

موضوعة، وعلى الأثر القانوني المباشر الذي يحدثه القرار بتغيير المراكز القانونية، ويتنوع هذا الأثر القانوني الذي يحدثه القرار الإداري بحسب نوع القرار، فيما إذا كان تنظيميا أو فردياً، فإن كان القرار تنظيمياً كان أثره عاماً، وإذا كان فرديا كان أثره يتعلق بفرد معين أو أفراد معينين دون غيرهم(١).

ومعيار مدى مخالفة القرار الإداري للقانون هو القاعدة القانونية وأركانها، أما معيار مخالفة الإدارة لحكم الإلغاء، فهو حكم الإلغاء الصادر في مواجهتها ومدى التزامها بتنفيذه، والحكم القضائي يعتبر فيما صدر فيه قاعدة القانون واجبة الإتباع يلتزم به من صدر في مواجهته، وبذلك فإن مخالفة مقتضى هذا الحكم يعتبر مخالفة للقانون تسمح بإلغاء القرار الذي صدر مشوبا بهذه المخالفة(٢). والقضاء مجمع على هذا منذ وقت طويل سواء بالنسبة لرفض الإدارة التنفيذ، أو التنفيذ الناقص، أو التنفيذ الذي لا يتطابق مع مضمون ما قضى به الحكم وآثاره، أو باتخاذ إجراء لاحق يتناقض مع الحكم فيترتب عليه إعاقة تنفيذه"(٣).

وحتى يكون الأثر القانوني الناشئ عن القرار الإداري صحيحاً وسليماً في ركن المحل يشترط فيه شرطان هما(٤):

١) أن يكون محل القرار ممكناً من الناحية القانونية أو الناحية الواقعية، فإذا كان محل القرار مستحيلا، أصبح القرار منعدما وليس فقط قابلاً للبطلان أو الإلغاء، ومن أمثلة ذلك أن يصدر قرار بترقية موظف، ثم يتبين فيما بعد أن هذا الموظف بلغ سن الإحالة على التقاعد قبل صدور قرار ترقيته.

٢) أن يكون محل القرار جائزاً قانوناً، بمعنى أن الأثر القانوني الذي يحدثه القرار، يجب أن يكون متفقاً مع أحكام القانون، سواء كان دستورا أو تشريعا أو نظاما أو عرفا أو مخالفة المبادئ القانونية العامة، فإذا خالف القرار القواعد القانونية كان محل القرار معيبا وجديراً بالإلغاء. ومن أمثلة ذلك أن يصدر قرار تأديبي بنقل موظف كعقوبة تأديبية على مخالفة ارتكبها، إذ يعتبر هذا القرار معيباً في محله، لأن نظام الخدمة المدنية لا يعتبر النقل عقوبة تأديبية.

وهنا نشير إلى أن مخالفة القانون تأخذ أكثر من صورة(٥).

---

(١) رنا الخطيب، الوسائل القانونية لضمان تنفيذ الأحكام القضائية والإدارية، المرجع السابق، ص (٣٠).

(٢) الدكتور طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة ١٩٧٣، ص (٧٤). الدكتور نواف كنعان، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص(٢٩٧). الدكتور حسني عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية، المرجع السابق، ص (٥٥٤).

(٣) محكمة القضاء الإداري، في القضية ١٦٠٧، لسنة ٥ ق، جلسة ١٩٥٣/٥/٧، س٧، ق ٦٠٣، ص(١١٠٤).

(٤) الدكتور نواف كنعان، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص(٢٩٨)، رنا إبراهيم الخطيب، الوسائل القانونية لضمان تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية، رسالة ماجستير مقدمة للجامعة الأردنية، سنة ٢٠١١، ص(٢٩).

(٥) الدكتور طعمية الجرف، رقابة القضاء للإدارة العامة - قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص (٢٥٢) وما=

١) المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية، وذلك حين تتجاهل السلطات العامة القواعد القانونية الملزمة لها تجاهلاً كلياً أو جزئياً، فتتخذ اعملاً مخالفة لأحكام القاعدة القانونية بصورة سلبية أو ايجابية، سواء بالامتناع عن عمل أوجب عليها القانون القيام به أو قامت بعمل يحرم عليها القيام به، وبهذا فإن قراراتها الصادرة على مثل هذه المخالفة تكون مشوبة بعيب مخالفة القانون ومستوجبة الإلغاء.

٢) الخطأ في تفسير القاعدة القانونية، وفي هذه الحالة تقوم الإدارة بالتفسير غير الصحيح للقاعدة القانونية، بمعنى الاتجاه بتفسير القاعدة إلى حيث لا يقصد المشرع، وقد يكون هذا التفسير متعمداً من قبل الإدارة حين تكون القاعدة واضحة ولا يشوبها أي غموض، بحيث لا تحتمل الخطأ في التفسير، وتتعمد الإدارة التفسير الخاطئ بهدف إيجاد أساس قانوني لتحقيق هدف خلافاً لما نص عليه القانون، وقد يكون التفسير غير متعمد من جانب الإدارة وذلك بسبب غموض القاعدة القانونية وعدم وضوحها أو بسبب تعارضها مع قواعد أو نصوص أخرى، مما يحتمل التأويل والاختلاف في التفسير.

٣) الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية، يقصد بهذا الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية أن تقوم الإدارة بممارسة سلطاتها في غير الحالات التي نص عليها القانون، كأن تقوم الإدارة بتطبيق القانون على حالة غير الحالة التي قصد المشرع تطبيقه عليها.

ومن تطبيقات محكمة العدل العليا للرقابة على المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية ما قضت به في حكم لها بقولها "أن قرار المتصرف بتعيين أعضاء المجلس القروي مخالف لنص الفقرة (ب) من المادة الخامسة من قانون إدارة القرى التي توجب انتخاب أعضاء المجلس القروي وفق الطريقة التي يقررها متصرف اللواء"(١).

ومن تطبيقات محكمة العدل العليا الأردنية في مجال التفسير الخاطئ للقانون ما قضت به من انه "يجب تفسير أحكام القانون كوحدة واحدة دون أن يفسر أي نص بمعزل عن أحكام المواد الأخرى، وذلك وفقا لقواعد التفسير المسلم بها وعلى ضوء ما ورد في المواد (١٣، ١٢، ٣)، من قانون جوازات السفر رقم (٢) لسنة ١٩٦٩، فإن المشرع في المادة ١٢ من نفس القانون قد افرد حكما خاصا يتعلق بمنح جواز سفر عادي منفرد للأولاد القاصرين شريطة موافقة أوليائهم الخطية على ذلك، وهذا التخصص لا يلغيه التعميم الوارد في المادة ١٣ التي جاءت بعد المادة ١٢ استناداً للقاعدة القانونية المستقرة - الخاص يقيد العام - والتعميم إذا جاء بعد التخصيص اعتبر

=بعدها. الدكتور نواف كنعان، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص (٢٩٩) ما بعدها. الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري ومجلس شورى الدولة اللبنانية، المجلد الثاني، الدار الجامعية، بيروت، سنة ١٩٩٩، ص (٥٢١) وما بعدها.

(١) حكم محكمة العدل العليا الأردنية، في القضية رقم ٨٥/٤٣، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد ١٢،١١سنة ١٩٨٥، ص (١٦٧٦).

التخصيص استثناء ... وعليه يكون قرار مدير الجوازات منح الطفل جواز سفر عادي لمدة خمس سنوات دون اخذ موافقة والده الخطية يخالف القانون مما يتعين إلغاؤه"[١].

ومن تطبيقاتها في مجال الخطأ في تطبيق القانون ما قضت به بقولها "إن عدم إصدار وزير البريد والاتصالات قراراً بكف يد المستدعي عن العمل إعمالاً لنص المادة (١٣٩) من نظام الخدمة المدنية، وبقائه مستمراً وقائماً على رأس عمله، حيث لا مجال لدى الإدارة لإعمال قرار كف اليد بعد الانتهاء من القضية الجزائية واكتساب الحكم الصادر بعزله الدرجة القطعية، وبالتالي فإن هذا القرار يكون معيباً بخطأ تطبيق القانون ويتصف بعدم المشروعية ويستوجب الإلغاء"[٢].

ثانياً: عيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها

يقصد بعيب إساءة استعمال السلطة أن يستهدف القرار الإداري غرضاً غير الغرض الذي من اجله منحت الإدارة سلطة إصداره، فهو عيب يرتبط بركن الغاية الذي يعتبر احد أركان القرار الإداري، والذي يتصل بنية مُصدر القرار وبواعثه[٣].

ويظهر هذا العيب في المجالات التي تتمتع فيها الإدارة بسلطة تقديرية، ومن بينها تلك الحالة التي تتستر فيها الإدارة خلف تحقيق المصلحة العامة لإصدار قرار يتبين فيما بعد أن الغاية منه تعطيل تنفيذ حكم الإلغاء، كما لو قامت الإدارة بتعديل أحكام الأنظمة المعمول بها لمجرد التمكين من إعادة قرار سبق أن قضي بإلغائه، ففي مثل هذه الحالة يجوز الطعن بتصرف الإدارة بالإلغاء لعيب الانحراف بالسلطة[٤].

وكذلك الحالة التي تصدر فيها جهة الإدارية من خلال سلطتها التقديرية قرار تنظيميا لإعاقة تنفيذ الأمر المقضي به كما حدث في قضية Boisanger Breart de التي اشرنا إليها سابقاً، وقد كان مضمون الحكم أن يعود المحكوم له إلى وظيفته الوحيدة كمدير للكوميدي فرانسيز إلا أن الحكومة أصدرت مرسوما بتعديل قواعد التعيين في هذه الوظيفة، ثم قرارا فرديا أخر بتعيين خلف له، وقد أدان القضاء هذه القرارات بالانحراف في استخدام السلطة.

ومن قبيل ذلك قرار الإدارة بالاستيلاء على العقارات التي حكم القضاء بإخلائها، حيث لا يكون هناك مجالاً للشك في أن قرارات الاستيلاء قد صدرت من اجل تلاشي آثار حكم الإخلاء، وأنه لو

---

(١) حكم محكمة العدل العليا الأردنية، في القضية رقم ٨٥/١٥٣، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، عدد ٨،٧، لسنة ١٩٨٦، ص (٩٠٥). وأيضاً حكمها في القضية رقم ٧٦/٤١، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، عدد ١٢،١١، سنة ١٩٧٧، ص (١٨١٦).

(٢) حكم محكمة العدل العليا قرارها رقم ٢٨ في القضية رقم ٩٥/١٤، تاريخ ١٩٩٥/٤/١٦، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ص (٩٤٥).

(٣) الدكتور نواف كنعان، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص (٣٠٧).

(٤) الدكتور عبد المنعم جيرة، آثار حكم الإلغاء، المرجع السابق، ص (٥٥٩) وما بعدها.

لم يصدر الحكم بالإخلاء لما أصدرت الإدارة قرار الاستيلاء[١].

وهنا ينبغي الإشارة إلى انه إذا وصل عدم مبالاة الإدارة بالأمر المقضي به إلى حد التطبيق العملي الفعلي للقرار الملغي فإنها تكون بذلك قد ارتكبت اعتداءً ماديا، لأن ذلك يعتبر تنفيذاً لقرار منعدم قانونا[٢].

وبالانتقال إلى سلطة الإدارة المقيدة فإننا غالباً لا نجد الكثير من التطبيقات في هذا المجال لأن الإدارة تكون ملزمة بموجب سلطتها المقيدة بالالتزام بأحكام القانون، واحترام أركان القرار الإداري، وبذلك يكون قرارها مشروع ما دام تصرفها تم وفقاً للقانون[٣]. فقد قضت محكمة العدل العليا في حكم لها بأن "عيب إساءة استعمال السلطة لا يكون محل إثبات إلا عند استعمال الإدارة لسلطتها التقديرية.... ولا يتصور إثارته عندما تكون سلطتها في إصدار قرارها مقيدة بشروط محددة، فيكون قرارها سليماً عند توفرها وغير سليم عند عدم توفرها"[٤].

ويقع عبء إثبات إساءة استعمال السلطة كأصل عام على من يدعيه، فإن عجز عن ذلك خسر دعواه، لكن المتتبع لأحكام القضاء الإداري يجد انه ينقل عبء الإثبات على عاتق الإدارة في حالات كثيرة، وعليها إثبات غاية المصلحة العامة أو الهدف الخاص الذي عينه القانون، وإلا كان قرارها معيباً، ففي المجال الذي نتحدث عنه نكون أمام قرينة على أن الإدارة تلجأ إلى وسائل مقنعه بقصد تحقيق ذات الآثار التي كانت تستهدف تحقيقها من القرار الملغي ويقع على الإدارة عبء إثبات أن القرار الجديد إنما صدر بقصد المصلحة العامة، ويخضع الأمر بالنهاية لتقدير القاضي على ضوء كل الظروف التي أحاطت بإصدار القرار الجديد[٥].

---

(١) الدكتور حسني عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية، المرجع السابق، ص (٥٥٧). الدكتور رأفت وحيد، الاستيلاء على العقارات المبنية لتفادي أحكام الطرد، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، س ٣، العدد١، يونيه، ١٩٦١، ص (٩) وما بعدها.

(٢) الدكتور محمد كامل ليلة، الرقابة على اعتمال الإدارة، ط ١، بيروت، سنة ١٩٧١، ص (١٢٧٧). الدكتور محمود حافظ، القضاء الإداري، ط ٧، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة ١٩٧٩، ص(٦٠٥).

(٣) الدكتور نواف كنعان، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص (٣١٣).

(٤) حكم محكمة العدل العليا الأردنية، رقم ٧٣/٣، مجلة نقابة المحاميين الأردنيين، ١٩٧٣، ص (١٥٠٠).

(٥) الدكتور نواف كنعان، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص (٣٢٤). الدكتور حسني عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية، المرجع السابق، ص (٥٥٨). الدكتور عبد المنعم جيرة، آثار حكم الإلغاء، المرجع السابق، ص (٥٤٩).

المطلب الثاني
الدعوى الجزائية

إن امتناع السلطة الإدارية عن تنفيذ الأحكام القضائية النهائية الصادرة في مواجهتها، تعد في الكثير من الأنظمة القانونية جريمة تعرض الموظفين المختصين بتنفيذ هذه الأحكام للمسؤولية الجزائية، حيث يرى الكثيرون من فقهاء القانون الإداري أن أقوى الوسائل لتنفيذ الأحكام القضائية هي التي تركز على الموظف الممتنع عن التنفيذ أكثر من الإدارة، حيث يؤدي الجزاء الذي يقع على الموظف إلى احترامه للأحكام القضائية والعمل على الإسراع في تنفيذها[١].

ففي مصر اعتبر المشرع الدستوري، امتناع الموظف العام المختص عن تنفيذ الأحكام جريمة يعاقب عليها القانون، وذلك بنص المادة (١٠٠) من دستور ٢٠١٤ بقولها "تصدر الأحكام وتنفذ باسم الشعب، وتكفل الدولة وسائل تنفيذها على النحو الذي ينظمه القانون. ويكون الامتناع عن تنفيذها أو تعطيل تنفيذها من جانب الموظفين العموميين المختصين جريمة يعاقب عليها القانون، وللمحكوم له في هذه الحالة حق رفع الدعوى الجنائية مباشرة إلى المحكمة المختصة. وعلى النيابة العامة بناءً على طلب المحكوم له، تحريك الدعوى الجنائية ضد الموظف الممتنع عن تنفيذ الحكم أو المتسبب في تعطيله".

أما قانون العقوبات المصري فقد كانت المادة (١٢٣) تنص قبل تعديلها على أنه "كل موظف عمومي استعمل سطوة وظيفته في توقيف تنفيذ الأوامر الصادرة من الحكومة أو تنفيذ أحكام القوانين واللوائح المعمول بها أو تأخير تحصيل الأموال والرسوم المقررة قانونا أو تنفيذ حكم أو أمر أو طلب من المحكمة أو أي أمر صادر من جهة اختصاص يعاقب بالعزل والحبس".

وقد ورد في احد تقارير مجلس الدولة المصري بشأن ظاهرة تعطيل تنفيذ أحكام القضاء الإداري قوله "مرت فترات لم تنفذ فيها أحكام محكمة القضاء الإداري لامتناع الإدارة عن ذلك عمداً، أو نفذت في كثير من التراخي.... وترددت الشكوى من تعطيل تلك الأحكام، لذلك نادينا بوجوب تنفيذ مشروع بإضافة فقرة ثانية إلى المادة (١٢٣) من قانون العقوبات تعاقب بعزل وحبس كل موظف عمومي امتنع عمداً عن تنفيذ حكم أو أمر صادر من المحكمة بعد إنذاره شخصيا على يد محضر، إذا كان تنفيذ الحكم أو الأمر يدخل في اختصاصه... فهذا التشريع يكفل تنفيذ أحكام محكمة القضاء الإداري ويحقق للأفراد ضمان من اكبر الضمانات"[٢]. وقد استجاب

---

(١) عبد الغني بسيوني عبد الله، ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة (قضاء الإلغاء)، منشاة المعرف، الإسكندرية، سنة ١٩٨٣، ص(٣٤٦). الدكتور حسني عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية، المرجع السابق، ص (٦٢٢).

(٢) تقرير مجلس الدولة عن أعمالة في عامه الخامس، مجلة مجلس الدولة، السنة ٣، يناير ١٩٥٢، ص(٤٣٥). مشار إليه لدى الدكتور محمد سعيد الليثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية، المرجع السابق، ص(٣٧٣).

المشرع المصري لطلب مجلس الدولة بإضافة الفقرة الثانية إلى المادة ١٢٣ من قانون العقوبات رقم ١٢٣ لسنة ١٩٥٢، حيث أصبح نص المادة أنه "يعاقب بالحبس والعزل كل موظف عمومي استعمل سلطة وظيفته في وقف تنفيذ الأوامر الصادرة من الحكومة أو أحكام القوانين واللوائح أو تأخير تحصيل الأموال والرسوم أو وقف تنفيذ حكم أو أمر صادر من المحكمة أو من أي جهة مختصة، كذلك يعاقب بالحبس كل موظف عمومي امتنع عمداً عن تنفيذ حكم قضائي أو أمر مما ذكر بعد مضي ثمانية أيام من إنذاره على يد محضر إذا كان تنفيذ الحكم أو الأمر داخلا في اختصاص الموظف.

وبهذا التعديل الجديد أصبحت المادة ١٢٣ تنص على نوعين من جرائم الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية الأولى جريمة وقف تنفيذ حكم أو أمر صادر من المحكمة، والثانية جريمة امتناع الموظف عمداً عن تنفيذ حكم أو أمر يدخل في اختصاصه، وقد اشترط المشرع لقيام الجريمتين السابقتين أن تقع من موظف عام، بالإضافة إلى شرط شكلي هو إنذار الموظف بالتنفيذ، وانقضاء ثمانية أيام على هذا الإنذار دون تنفيذ .

وتعد جريمة الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية كسائر الجرائم التي يعاقب عليها القانون، والتي يترتب على قيامها إلحاق الضرر بفئة من أفراد المجتمع، نتيجة عدم تنفيذ الحكم الصادر لصالحهم بموجب حكم قضائي حائز على حجية الأمر المقضي به، وقد عرف جانب من الفقه جريمة الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية بأنها "الإحجام الكلي أو الجزئي عن تنفيذ حكم قضائي واجب التنفيذ من جانب الموظف العام المكلف قانوناً بتنفيذه، بقصد عدم وصول الحق الثابت بالحكم إلى من تقرر له"(١).

وفي فرنسا لم يتضمن النظام القانوني نصا يجرم امتناع الموظفين العموميين عن تنفيذ الأحكام القضائية، وان كانت هناك بعض النصوص الجنائية القريبة التي يمكن تطبيقها في هذا المجال، مثل نص المادة (١٣٠) من قانون العقوبات الفرنسي التي تعاقب بالحبس من شهر إلى سنتين السلطات الإدارية التي تتجاوز حدودها وتصدر أوامر أو نواه من أي نوع للمحاكم، وأيضاً المادة (١٣١) التي تعاقب بالغرامة على "كل موظف إداري يتعدى على اختصاصات السلطة القضائية، وكذلك أمر ١٩٥٨/١٢/١٣ الذي يعاقب بالحبس والغرامة على "كل من يعمل على التشكيك علنا بالأفعال أو الأقوال أو الكتابة في قرار أو حكم قضائي في ظروف من شانها أن

---

(١) الدكتور عبدالله حسين حميدة، المسؤولية الجنائية للموظف للامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية، دراسة مقارنه، ط ١، سنة ٢٠٠٥، ص (٣٤).

تمس بسلطة القضاء أو استقلاله" ولكن تطبيق هذه النصوص يكاد يكون منعدماً[١].

وقد أدى عدم صراحة هذه النصوص، إلى عدم تطبيقها في هذا المجال، إلا أن ذلك لم يمنع القضاء العادي في فرنسا من استخدام النصوص الجنائية العادية في بعض الأحيان لإجبار الإدارة على تنفيذ الأمر المقضي به. ومثال ذلك ما حدث في قضية Barbia والتي تتلخص وقائعها بأن المذكور قد حصل بتاريخ ١٩٣٦/١١/٦ من محافظ L Isers على ترخيص بزيادة سعة مستودع وقود مملوك له، ولكن هذا المستودع كان يقع في حي عامر بالسكان فتكونت في هذا الحي لجنة للدفاع طعنت في قرار منح الترخيص أمام مجلس الإقليم الذي قضى بتاريخ ٢٦/يوليو/١٩٣٩ بإلغاء قرار المحافظ، فاستأنف السيدBarbia والمحافظ الحكم أمام مجلس الدولة منضمين معا ورغم أن هذا الاستئناف لم يكن له أثر واقف، فإن السيد Barbia لم يتوقف عن التوسع في نشاطه إلى أن صدر حكم المجلس في ٢٧/يونيو/١٩٥٤، بتأييد الحكم المطعون فيه، فما كان من المحافظ إلا أن قرر صراحة انه يوقف تنفيذ حكم مجلس الدولة، وأمام سوء النية الواضحة هذه المرة كان أمام لجنة الدفاع أحد طريقين. إما أن تطعن في قرار المحافظ مرة أخرى لتجاوز السلطة وإما أن تلجأ إلى القضاء العادي، وقد فضلت اللجنة الطريق الثاني وقبلت محكمة جنح Grenoble الدعوى وطبقت على صاحب المستودع العقوبات المنصوص عليها في المادة ٣٢ من قانون ١٩/ ديسمبر/١٩١٧، لتشغيله المنشأة بدون ترخيص قانوني وأمرت بغلق المنشاة كعقوبة تبعية وتأييد الحكم استئنافاً وحين عرض الأمر على محكمة النقض أيدت هذا الحكم"[٢].

وقد بيّن هذا الحكم أن القضاء العادي يستطيع أن يحمل السلطة الإدارية على تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة في مواجهتها، بأن تدين المستفيد من الإجراء الإداري الذي يهدف إلى إعاقة تنفيذ الأمر المقضي به.

وفي الأردن لم يتضمن الدستور الأردني نصاً صريحا بتجريم الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية أو إعاقة تنفيذها من جانب الموظفين العموميين[٣]، إلا أن قانون العقوبات الأردني نص على معاقبة الموظف في مثل هذه الحالات في المادة (١٨٢) منه والتي جاء فيها[٤]:

١- كل موظف يستعمل سلطة وظيفته مباشرة أو بطريق غير مباشر ليعوق أو يؤخر تنفيذ أحكام القوانين أو الأنظمة المعمول بها أو جباية الرسوم والضرائب المقررة قانوناً أو تنفيذ

---

(١) الدكتور حسني عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية، المرجع السابق، ص (٦٢٢) وما بعدها. والدكتور عصمت عبدالله الشيخ، الوسائل القانونية لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية، المرجع السابق، ص (١٣٩). الدكتور رمضان محمد بطيخ، كيفية تنفيذ الحكم بالإلغاء في مجالات القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص(١٧١٩).

(٢) نقض جنائي تاريخ ١٨/ يناير/١٩٥١، مشار إليه لدى الدكتور حسني عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية، المرجع السابق، ص (٦٢٣).

(٣) الدكتور نواف كنعان، المبادئ التي تحكم تنفيذ أحكام الإلغاء، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الرابع، السنة ٢٥، كانون أول، ٢٠٠١، ص(٢٩٢).

(٤) المادة (١٨٢/ ١،٢) من قانون العقوبات الأردني رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته.

قرار قضائي، أو أي أمر صادر عن سلطة ذات صلاحية، يعاقب بالحبس من شهر إلى سنتين.

٢- إذا لم يكن الذي استعمل سلطته أو نفوذه موظفاً عاماً، يعاقب بالحبس من أسبوع إلي سنة. كما نصت المادة (١/١٨٣) من نفس القانون على أنه "كل موظف تهاون بلا سبب مشروع في القيام بواجبات وظيفته، وتنفيذ أوامر آمره المستند فيها إلى الأحكام القانونية يعاقب بالغرامة من عشرة دنانير إلى خمسين دينار أو بالحبس من أسبوع إلى ثلاثة أشهر".

ومن خلال هذه النصوص القانونية سواء تلك الواردة في القانون المصري أو القانون الأردني، فإن امتناع الموظف العام عن تنفيذ الحكم القضائي أو استعمال سلطة وظيفته لتعطيل حكم قضائي أو تأخيره، يعتبر جريمة جزائية يعاقب عليها قانون العقوبات، وطالما أننا أمام جريمة جنائية متمثلة بالامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية فلا بد من توافر أركانها الثلاثة الشرعي والمادي والمعنوي وعلى النحو التالي:

أولا: الركن الشرعي للجريمة

يعبر عن هذا الركن مبدأ "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص القانون" وقد نص قانون العقوبات الأردني على هذا المبدأ في المادة الثالثة بالقول "لا جريمة إلا بنص ولا يقضى بعقوبة أو تدبير لم ينص القانون عليها حين اقتراف الجريمة...."[(١)]. فوفقاً لهذا الركن لا بد من وجود نص قانوني يبين الفعل المكون للجريمة وتحديد العقوبة المقررة لها، وهذا ما يطلق عليه شرعية الجرائم والعقوبات، إذ أن عدم توافر الركن يجعل الفعل في نطاق الأفعال المباحة أصلاً[(٢)].

وعليه فإن الركن الشرعي يتوافر في نص المادة (١٢٣) من قانون العقوبات المصري، والتي نصت على نوعين من الجرائم، الأولى - جريمة استعمال الموظف سلطة وظيفته في وقف تنفيذ الأحكام الصادرة من المحكمة، والثانية امتناع الموظف عمداً عن تنفيذ حكم يدخل ضمن اختصاصه، كذلك نصت المادة (١٨٢) من قانون العقوبات الأردني على تجريم كل موظف يستعمل سلطة وظيفته مباشرة أو بطريق غير مباشر ليعوق أو يؤخر تنفيذ أحكام القوانين أو الأنظمة المعمول بها، وبهذا فإن هذه النصوص القانونية تؤكد وجود الركن الشرعي للجرائم التي يرتكبها الموظفون.

---

(١) المادة (٣) من قانون العقوبات الأردني رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته.

(٢) الدكتور عبدالله خزنة كاتبي، البسيط في شرح قانون العقوبات، ط١، بدون دار نشر، سنة ٢٠٠٠، ص(٦٥).

ثانيا: الركن المادي

لا بد لكل جريمة من ماديات تتجسد فيها الإرادة الجرمية لمرتكبها، فالقاعدة أنه "لا جريمة بدون ركن مادي"[(١)]، وبذلك يتكون الركن المادي للجريمة التي نصت عليها المادة (١٢٣) من قانون العقوبات المصري والمادة (١٨٢) من قانون العقوبات الأردني المشار إليهما بسلوك الموظف العام الايجابي أو السلبي، وذلك باستخدام سلطة وظيفته بأي طريقة من الطرق سواء كان بالرفض أو الامتناع عن تنفيذ حكم قضائي حائز على حجية الأمر المقضي به[(٢)].

وفي إطار الحديث عن الركن المادي لهذه الجريمة نتعرض أولا لموقف القانون المصري ثم بعد ذلك موقف القانون الأردني. فوفقاً لنص المادة (١٢٣) من قانون العقوبات المصري نجد أن المشرع هناك تحدث عن نوعين من الجرائم وعلى النحو التالي:

الجريمة الأولى: جريمة استعمال موظف عام سلطة وظيفته لوقف تنفيذ الحكم.

يشترط لقيام هذه الجريمة أن تقع من موظف عام شاغلا لإحدى الوظائف ذات السلطة، ويكون بذات الوقت غير مختص بتنفيذ الحكم، والركن المادي لهذه الجريمة هو تدخل الموظف العام استناداً إلى سلطة وظيفته لدى الموظف المختص بتنفيذ الحكم القضائي، بقصد وقف تنفيذ الحكم القضائي، وقد يكون الموظف المختص بالتنفيذ من ضمن مرؤوسي الموظف المتدخل (صاحب السلطة) فيستعمل هذا الرئيس سلطته ونفوذه سواء كان ذلك بطريق الأمر أو الطلب، أو التأثير أو التهديد لوقف تنفيذ الحكم، ولا يشترط أن يكون هذا الأمر أو الطلب مكتوباً، بل يكفي أن يتم شفاهه. هذا ويشترط أن يصدر من الموظف الشاغل لوظيفة ذات السلطة فعل ايجابي يبين تدخله، ويؤدي إلى قيام الموظف المختص بوقف تنفيذ الحكم استجابة لهذا التدخل، أما سكوت الرئيس ذو السلطة عما يراه من تقاعس مرؤوسيه أو رفضهم تنفيذ الأحكام، لا يكفي لقيام هذه الجريمة ولا يمكن أن يعد نوعا من التواطؤ أو الاشتراك في الجريمة، ولكن يكفي لإتمام هذه الجريمة أن يؤدي هذا التدخل إلى وقف تنفيذ الحكم فعلا، فإذا لم يستجيب القائم على التنفيذ رغم استعمال الفاعل سلطة وظيفته لتحقيق هذا الغرض يعتبر ذلك شروعا منه في ارتكاب هذه الجنحة،

---

(١) الدكتور على عبد القادر القهوجي، شرح قانون العقوبات القسم العام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، سنة ٢٠٠٨، ص (٣٠٧).

(٢) وقد عرفت المادة (١٦٩) من قانون العقوبات الأردني الموظف العام بقولها "يعد موظفاً بالمعنى المقصود في الباب الخاص كل موظف عمومي في السلك الإداري أو القضائي، وكل ضابط من ضباط السلطة المدنية أو العسكرية أو فرد من أفرادها، وكل عامل أو مستخدم في الدولة أو في إدارة عامة".
كما عرف المادة (٣) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٣ الموظف العام بأنه: "الشخص المعين بقرار من المرجع المختص، في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادر بمقتضى قانون الموازنة العامة أو موازنة إحدى الدوائر والموظف المُعين بموجب عقد ولا يشمل الشخص الذي يتقاضى أجراً يومياً".

وهذا الشروع غير معاقب عليه لعدم وجود نص[١].

الجريمة الثانية: جريمة امتناع الموظف العام عن تنفيذ حكم قضائي

وهذ الجريمة منصوص عليها في قانون العقوبات المصري في الفقرة الثانية من المادة (١٢٣) وتختلف هذه الجريمة عن الجريمة الأولى أنها لا تقع إلا من الموظف المختص بالتنفيذ القضائي، وذلك بالامتناع عن القيام بفعل نص عليه القانون، ويعرف الفقه الامتناع بأنه فعل سلبي مؤداه إحجام الشخص عن إتيان فعل ايجابي كان الشارع ينتظره منه في ظروف معينة، بشرط أن يوجد واجب قانوني يلزم بهذا الفعل[٢].

ويشترط في هذه الجريمة أن يكون الفاعل موظف عام مختصاً بتنفيذ الحكم القضائي، وكذلك امتناع هذا الموظف عن تنفيذ الحكم القضائي عمداً، ويترتب على امتناعه تعطيل سائر إجراءات التنفيذ، واشترط القانون لقيام هذه الجريمة إلى توافر إجراء شكلي يتمثل في إنذار الموظف بالتنفيذ على يد محضر، وانقضاء ثمانية أيام على هذا الإنذار دون تنفيذ[٣].

وقد حددت محكمة النقض الجنائي المصرية الشروط الواجب توفرها لقيام جريمة الامتناع العمدي عن تنفيذ الأحكام القضائية بقولها "..... وكان صريح نص المادة (١٢٣) عقوبات يتناول بالعقاب الموظف العمومي الذي يمتنع عمداً عن تنفيذ الأحكام المشار إليها فيما بعد إنذاره بتنفيذها شريطة أن يكون تنفيذ الحكم داخلا في اختصاصه، ومن ثم يتعين لتوافر الركن المادي لهذه الجريمة تحقق صفة الموظف العمومي، وكون تنفيذ الحكم داخلا في اختصاصه فضلا عن وجوب إنذار الموظف المختص المطلوب إليه تنفيذ الحكم بعد إعلانه بالصورة التنفيذية للحكم به..."[٤].

والركن المادي لهذه الجريمة هو فعل الامتناع عن تنفيذ الحكم أو الأمر الصادر من المحكمة أو من أي جهة أخرى. ويتضح من نص المادة (١٢٣) عقوبات مصري أن المشرع عاقب الموظف العام في الجريمتين الاولى والثانية بالحبس والعزل من الوظيفة .

أما المشرع الأردني فقد تحدث عن جريمة واحدة في هذا الإطار وهي "استعمال الموظف العام سلطة وظيفته لإعاقة أو تأخير تنفيذ حكم قضائي"، ويشترط لتوافر الركن المادي لهذه الجريمة ما يلي:

أن يكون الفاعل موظف عام حسب المفهوم الذي اشرنا إليه في المادة (١٦٩) من قانون

---

(١) الدكتور حسني عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية، المرجع السابق، ص (٦٢٥) وما بعدها. - الدكتور عبد المنعم جيرة، آثار حكم الإلغاء، المرجع السابق، ص (٥٨١).

(٢) الدكتور محمود نجيب حسني، جرائم الامتناع والمسؤولية الجنائية عن الامتناع، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة ١٩٨٦، ص (٥). الدكتور على عبد القادر القهوجي، سرح قانون العقوبات القسم العام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، سنة ٢٠٠٨، ص (٣١٣).

(٣) الدكتور عبد المنعم جيرة، آثار حكم الإلغاء، المرجع السابق، ص (٥٨٣). الدكتور محمد سعيد الليثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الاحكام القضائية، المرجع السابق، ص(٣٩٣).

(٤) نقض جنائي في الطعن رقم ١/٥٦٧٦ لسنة ٥١ ق، جلسة ١٩٨٢/٢/٢٨، ص (٢٨٠). وأيضاً نقض جنائي في الطعن رقم ١/٨٦٦ لسنة ٥٩ ق، جلسة ١١/٢٥/ ١٩٩٠، ص (١٠٥١).

العقوبات الأردني، والذي يشمل كل موظف أو مستخدم مكلف بخدمة عامة من قبل الحكومة أو أحدى المصالح التي تستمد سلطتها منها سواء كان بوظيفة دائمة أو مؤقتة أو منتخباً أو معيناً[١].

١- أن يستخدم الموظف العام سلطة وظيفته بقصد إعاقة أو تأخير تنفيذ حكم قضائي، ويتم ذلك مباشره عن طريق الموظف المختص بالتنفيذ أو عن طريق مرؤوسه إذا استعمل سلطة وظيفته على الموظف المختص بأي صورة من الصور سواء بإصدار أمر خطي أو شفهي أو بالرجاء أو بالتهديد أو الوعيد، ولا يشترط لقيام الركن المادي لهذه الجريمة أن يكون الموظف مختص بالتنفيذ، وإنما يكفي أن يتدخل مرتكبها ويستعمل سلطة وظيفته بطريقة مباشرة أو غير مباشرة لدى الموظف المختص بالتنفيذ قاصداً إعاقة أو تأخير تنفيذ حكم قضائي حائز على قوة الأمر المقضي[٢].

٢- أن يؤدي هذا التدخل إلى إعاقة أو تأخير تنفيذ الحكم فعلا، فإذا ما استعمل الموظف سلطته بقصد إعاقة أو تأخير الحكم وخاب سعيه لسبب خارج عن إرادته كان ذلك شروعاً في ارتكاب الجريمة غير معاقب عليها قانوناً.

ثالثاً: الركن المعنوي (القصد الجرمي)

يعرف القصد الجرمي بأنه تعمد ارتكاب الجريمة، أي توجيه الإرادة لإحداث أمر يعاقب عليه القانون عن علم بالفعل، ومع العلم بتجريمه قانوناً، فهو بذلك يتكون من عنصرين أولهما: إرادة الفعل المكون للجريمة عن علم بحقيقته. وثانيهما العلم بأن القانون يجرم الفعل ويعاقب عليه، وتوفر العنصرين لازم لوجود القصد الجرمي[٣]. وقد عبر قانون العقوبات الأردني في المادة (٦٣) عن القصد الجرمي بالنية فنص أن "النية هي إرادة ارتكاب الجريمة على ما عرّفها القانون".

ولهذا يشترط لقيام جريمة استعمال الموظف سلطة وظيفته لوقف تنفيذ الحكم القضائي المنصوص عليها في الماد (١/١٢٣) عقوبات مصري، أن يتوافر لدى الموظف القصد الجنائي، لوقف تنفيذ الحكم بأن تتجه نيته إلى ذلك دون وجه حق، وان يتم وقف التنفيذ نتيجة هذا التدخل، أما إذا استعمل الموظف سلطة وظيفته لدفع الموظف المختص بالتنفيذ لوقف تنفيذ الحكم، وقام الأخير بوقف تنفيذ الحكم استنادا لسبب آخر ودون أن يكون لدفع الموظف ذو السلطة أي أثر على وقف تنفيذ الحكم، فهنا لا يتوافر القصد الجنائي بحق الموظف ذو السلطة، وإنما يعد الموظف المختص بالتنفيذ مرتكبا لجريمة الامتناع المنصوص عليها في الفقرة الثانية من المادة (١٢٣)

---

(١) الدكتور نواف كنعان، الوجيز في القانون الإداري الأردني، الكتاب الثاني، ط ٤، الآفاق المشرقة ناشرون، الشارقة، سنة ٢٠١٣، ص(٣٤).
(٢) الدكتور عبد المنعم عبد العظيم جيرة، آثار حكم الإلغاء، المرجع السابق، ص (٥٨١).
(٣) الدكتور السعيد مصطفى السعيد، الأحكام العامة في قانون العقوبات، ط٢، القاهرة، سنة ١٩٥٣، ص(٣٨٤).

عقوبات مصري[١].

وأيضاً يشترط لقيام جريمة الامتناع العمدي المنصوص عليها في المادة (٢/١٢٣) أن يتوافر القصد الجنائي الذي يتمثل هنا بأن يتعمد الموظف المختص بالتنفيذ الامتناع عن تنفيذ الحكم، وان تنصرف نيته إلى تحقيق نتيجة خاصة هي الحيلولة دون تنفيذ الحكم القضائي بغير سبب مشروع، وبذلك لا تقوم الجريمة إذا ثبت أن الموظف لم يقصد تحقيق هذه النتيجة، حتى لو ترتب على تصرفه تأخير تنفيذ الحكم، كأن يشوب الحكم غموض أو إبهام، أو يثور النزاع حول تحديد آثار الحكم ومدى ما رتبه للمحكوم له من حقوق، مما يستلزم معه رجوع الموظف إلى الجهات التي تملك الفصل في هذه المسائل، ففي هذه الحالة يتعين على الموظف إثبات أن ثمة صعوبات حقيقية قد واجهته عند التنفيذ لم يكن بمقدوره أن يحلها أو يتغلب عليها[٢].

وكذلك يتحقق القصد الجنائي لتقام جريمة استعمال الموظف العام سلطة وظيفته لإعاقة أو تأخير تنفيذ حكم قضائي التي نصت عليها المادة (١/١٨٢) من قانون العقوبات الأردني على أن يتوافر القصد الجنائي العام الذي يتمثل في اتجاه نية الموظف المتدخل أو الممارس لسلطته في تنفيذ الحكم إلى إعاقة أو تأخير تنفيذه دون سبب مشروع.

المطلب الثالث

الدعوى المدنية

من المستقر عليه أن امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الواجبة النفاذ يشكل مخالفة لالتزاماتها المترتبة عليها، واعتبار ذلك في النهاية عملا غير مشروع يشكل غالباً خطأ من جانب الإدارة يجوز بموجبه للمحكوم له أن يطالب بالتعويض[٣].

وبما أن الإدارة تتصرف من خلال موظفيها، فإنهم بلا شك ليسوا بمنأى عن هذه المسؤولية، حتى يضعوا في اعتبارهم أنهم وهم يقومون بأعمالهم فإنهم مراقبون ومقيدون بحدود القانون[٤]. وقد طبق القضاء الفرنسي وكذلك القضاء المصري هذه القاعدة، حيث اعتبر أن امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم نهائي حائز لقوة الشيء المقضي به مخالفة قانونية صارخة تستوجب مسؤولية الحكومة عن التعويضات سواء تمثلت المخالفة في الامتناع الكلي عن التنفيذ أو إعادة إصدار القرار الملغي

(١) الدكتور محمد سعيد الليثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية، المرجع السابق، ص(٣٩٠).

(٢) الدكتور عبد المنعم عبد العظيم جيرة، آثار حكم الإلغاء، المرجع السابق، ص (٥٨٣). الدكتور محمد سعيد الليثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية، المرجع السابق، ص (٤٠٥) وما بعدها. الدكتور حسني عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية، المرجع السابق، ص (٦٢٩).

(٣) الدكتور عصمت عبدالله الشيخ، الوسائل القانونية لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية، المرجع السابق، ص(١٢٠).

(٤) الدكتور حسني عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية، المرجع السابق، ص (٥٦٨).

من جديد أو بالتنفيذ الناقص أو تأخير التنفيذ مدة غير معقولة أو غير مبررة(١).

ومن الواضح أن مسؤولية الإدارة عن التعويض هي جزاء عادل إلى حد كبير ذلك أن امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم القضائي يُعد مخالفة خطيرة للقانون يترتب عليها إشاعة الفوضى وفقدان الثقة في سيادة القانون واستهتار بحقوق الأفراد، ومن هنا كان لا بد من التصدي لهذه المخالفة بإجراء عادل وصارم.

وبذلك قضت محكمة القضاء الإداري المصرية في حكم لها "بأن امتناع الإدارة تنفيذ حكم قضائي نهائي حائز لقوة الشيء المقضي به مخالفة قانونية صارخة تستوجب مسؤولية الحكومة عن التعويضات.."(٢). وقضت في حكم آخر لها بأن "إصرار الهيئة المدعى عليها على عدم تنفيذ الحكم ينطوي مخالفة لقوة الشيء المقضي به وهي مخالفة قانونية لمبدأ أساسي وأصل من الأصول العامة الواجبة الاحترام إقرار للنظام والطمأنينة وتثبيتاً للحقوق والروابط الاجتماعية كما أنها تنطوي على قرار إداري سلبي خاطئ، وهذا الامتناع الخاطئ عن تنفيذ الحكم يستوجب مسؤولية الهيئة المدعى عليها عن التعويض عما يترتب عليه من ضرر"(٣).

وفي المقابل يرفض القضاء الإداري الحكم بالتعويض إذا كان الأمر يرجع إلى خطأ يسير في تفسير الحكم، وهذا ما قضت به محكمة القضاء الإداري المصرية بالقول "..... ومما لا شك فيه أن امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم وقد حاز لقوة الشيء المقضي به يعتبر إجراءً خاطئا ينطوي على مخالفة أصل من الأصول القانونية هو احترام حجية الشيء المقضي به، فإذا نفذت الإدارة الحكم ولكنها نفذته على نحو غير مقصود فيكون خطأ الإدارة في التفسير مغتفراً متى كان ما وقع من جهة الإدارة عندما نفذت الحكم لا يعدو أن يكون خطأ قانونيا فنيا فلا يكون سندا لمطالبتها بالتعويض"(٤).

وهذا الاتجاه الذي اعتنقته محكمة القضاء الإداري والذي يتضمن أن الخطأ اليسير في تفسير القانون لا يصلح أساسا لطلب التعويض لا يتفق مع ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا التي قررت المسؤولية عن الخطأ في تفسير القانون دون تفرقة بين الخطأ اليسير أو الخطأ الجسيم، حيث قضت المحكمة بأنه "لا يشفع في إعفاء الإدارة من المسؤولية وقوعها في خطأ فني أو قانوني في تفسير مدلول المادة (١٥) من دستور سنة (١٩٧١)، ذلك أن الخطأ هو واقعة مجردة قائمة بذاتها متى تحققت أوجبت مسؤولية مرتكبها عن تعويض الضرر الناشئ عنها بقطع النظر عن الوقوع في هذا الخطأ إذ لا يتبدل التكييف بحسب فهم مرتكبه للقاعدة القانونية وإدراكه فحواها

---

(١) الدكتور عبد المنعم عبد العظيم جيرة، آثار حكم الإلغاء، المرجع السابق، ص (٥٦٣).
(٢) حكم محكمة القضاء الإداري رقم ١١٨١، لسنة م مجموعة السنة السادسة ص(١٢٣٨).
(٣) حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم (٧٣) لسنة ١٣، جلسة ٢ يوليو سنة ١٩٦١، مجموعة السنة ١٥، ص(٢٩٥).
(٤) حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم (٢٧٠) لسنة ٦٠، جلسة ٤ يناير ١٩٦٠، مجموعة السنة ١٤، ص (١٨١).

فالخطأ في فهم الواقع أو القانون ليس عذراً دافعا للمسؤولية "[١].

وقد استقرت أحكام القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر على أن عدم تنفيذ الشيء المقضي به يرتب خطأ يستوجب مسؤولية الإدارة على أساس أن ذلك يشكل تجاهلا لقوة الشيء المقضي وهذا غير مسموح به، أما إذا كان الامتناع عن التنفيذ له ما يبرره بسبب استحالة أو عدم ملائمة التنفيذ، وذلك بسبب السير الطبيعي للمرفق العام فإن القضاء يلجأ في هذه الحالة إلى نظرية المخاطر ويقضي للمحكوم له دون أن يكون هناك خطأ من جانب الإدارة وهذا تطبيقاً لمبدأ المساواة بين الجميع أمام الأعباء العامة[٢].

وكما نعلم فإن مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ تقوم على ثلاثة أركان هي: الخطأ والضرر وعلاقة السببية بينهما[٣]، وقد تقوم وبخاصة في فرنسا على أساس المخاطر (بدون خطأ).

الفرع الأول: المسؤولية على أساس الخطأ

من المستقر عليه أن القرار الإداري إذا خالف حجية الشيء المقضي به فإن القضاء يقضي باستمرار بمسؤولية الإدارة، وذلك لجسامة الخطأ في هذه الحالة باعتبار أن حجية الأحكام هو أمر يعلو على احترام القانون نفسه ذلك أن حجية الشيء المقضي به ما هي إلا عنوان للحقيقة القانونية"[٤].

وقد اتجهت أحكام القضاء إلى عدم الحكم بمسؤولية الإدارة عن عملها غير المشروع إلا إذا كان وجه المشروعية جسيما، أي أنها اتخذت من بعض أوجه عدم المشروعية أساسا للمسؤولية دون بعضها الأخر. وبذلك قضت محكمة القضاء الإداري المصرية في هذا المعنى أنه "من المسلم به أن الحكم بعدم مشروعية القرار الإداري لوجه من أوجه عدم المشروعية الأربعة كاف للقضاء بالإلغاء، أما في نطاق التعويض فلا تكون لزاما مصدراً للمسؤولية ولا تستتبع حتما التعويض في كافة الأحوال، ويتجه القضاء الإداري إلى عدم الحكم بمسؤولية الإدارة عن عملها غير المشروع إلا إذا كان وجه المشروعية جسيما، وقد اتخذت محكمة القضاء الإداري من بعض أوجه عدم المشروعية مصدرا للمسؤولية دون بعضها الأخر. فإذا كانت مخالفة القانون مرجعها أن القرار الإداري قد خالف قاعدة حجية الشيء المقضي به قضت باستمرار بمسؤولية جهة الإدارة لأن المسؤولية هنا جسيمة. إذ تكون الإدارة عندئذ قد أخلت بقاعدة أساسية تستلزمها ضرورة استقرار الحياة الاجتماعية. والقضاء الفرنسي يسمو بقاعدة احترام حجية الأحكام على

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا، رقم (١٥٩٧)، ٣ ق، تاريخ ١٩٥٨/٧/١٢، س٣، ص ١٥٧٤.
(٢) الدكتور حسني عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية، المرجع السابق، ص (٥٦٩).
(٣) الدكتور سليمان الطماوي، دروس في القضاء الإداري، ص(٢٩٧).
(٤) حكم مجلس الدولة الفرنسي تاريخ ٨/ أغسطس / ١٩١٩، ص (٧٤٠). مشار إليه لدى الدكتور حسني عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية، المرجع السابق، ص (٥٧٠).

القاعدة القانونية ذاتها... "[١].

ومسؤولية الإدارة تشمل كما ذكرنا سابقا تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها سواء من القضاء العادي أو القضاء الإداري، كما تشمل أيضاً التزاماتها بالمعاونة على تنفيذ الأحكام الصادرة لمصلحة الأفراد ضد بعضهم بعضا[٢]. وكما اشرنا سابقاً فإن صور مخالفة الإدارة لالتزاماتها لتنفيذ أحكام الإلغاء، تتمثل في رفض التنفيذ أو التنفيذ الناقص، أو التراخي في التنفيذ لمدة غير معقولة، وعليه سوف نستعرض هذه الحالات بوصفها صور للخطأ من جانب الإدارة وباختصار شديد.

أولاً- رفض التنفيذ

إن امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم يشكل مخالفة صارخة لأصل من الأصول القانونية والذي يتمثل في احترام حجية الشيء المقضي به، ومن ثم يترتب عل هذه المخالفة الخطيرة مسؤولية الإدارة عن التعويضات.

وهذا ما قضت به محكمة القضاء الإداري بأنه "لا يقبل من الهيئة المدعى عليها التعقيب على الحكم الصادر لصالح المدعي بأنه بني على غش إذ كان مجال هذا التعقيب هو الطعن بالتماس إعادة النظر الذي لم تلجأ إليه الهيئة وفوتت ميعاده، كما أنه لا يقبل منها الادعاء باستحالة تنفيذ الحكم إذ أن إجراء مقتضاه لا يؤدي إلا إلى إفادة المدعي من مزايا مالية هي منحه معاشاً شهرياً بدلا من المبلغ الذي استحقه من صندوق الادخار. وعلى ذلك فإن إصرار الهيئة المدعى عليها على عدم تنفيذ الحكم ينطوي على مخالفة الشيء المقضي به، وهي مخالفة قانونية لمبدأ أساسي وأصل من الأصول العامة الواجبة الاحترام إقراراً للنظام والطمأنينة وتثبيتاً للحقوق والروابط الاجتماعية كما أنها تنطوي على قرار إداري سلبي خاطئ، وهذا الامتناع الخاطئ عن تنفيذ الحكم يستوجب مسؤولية الهيئة المدعى عليها عن التعويض عما ترتب عليه من ضرر"[٣].

وقد يتخذ رفض الإدارة شكل الامتناع التام عن اتخاذ الإجراءات القانونية التي يتطلبها تنفيذ الحكم، مثل رفض إعطاء الترخيص الذي قضي بإلغاء القرار الصادر برفض منحه"[٤]. أو عدم إصدار قرار إعادة الموظف للخدمة بعد إلغاء قرار فصله[٥].

---

(١) حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم ١٣٤٥، لسنة ٩ ق، س ١٠، ق ٤٠٣، ص (٤٣١).
(٢) الدكتور سليمان الطماوي، قضاء التعويض، المرجع السابق، ص (١٥٤). الدكتور طعمية الجرف، مبدأ المشروعية المرجع السابق، ص (٧٤).
(٣) حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم (٧٣) لسنة ١٣ ق، جلسة ٣/يوليه/ ١٩٦١، مجموعة السنة ١٥، ص (٢٩٥). وحكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رم ١١٨٦، لسنة ٢، جلسة ١٨/نوفمبر/١٩٦٧، مجموعة السنة ١٣، ص (١٠١).
(٤) حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم (٣٤٥)، لسنة ٥ق، جلسة ١٩٥٢/٥/٣٠، ق٣٤٢، ص(٩٠٥).
(٥) الدكتور زهدي يكن، القضاء الإداري في لبنان وفرنسا، الطبعة الأولى، سنة ١٩٨٠، ص(٢١٢).

والخلاصة أنه لا يحكم بمسؤولية الإدارة عن عملها غير المشروع إلا إذا كان وجه عدم المشروعية جسيما ولا شك في أن القرار الإداري المخالف لقوة الشيء المقضي به يشكل مسؤولية الإدارة لأن المخالفة جسيمة. وهذا ما سارت عليه محكمة العدل العليا الأردنية في حكم لها بأنه "ليس للأفراد المطالبة بالتعويض عن خطأ الإدارة في تطبيق القواعد القانونية إذا لم يكن الخطأ جسيماً"[(١)].

ثانياً- تنفيذ الحكم تنفيذاً ناقصاً

تترتب مسؤولية الإدارة عندما تقوم بالتنفيذ الناقص للحكم، فإذا قضي مثلا بإلغاء قرار ترقية فيما تضمنه من تخطي للمدعي في الترقية فإنه يتوجب على الإدارة في هذه الحالة أن تصحح الوضع وتعيد الأمور إلى نصابها الصحيح بأن تعتبر ترقيته من تاريخ القرار المذكور الذي تخطاه، بالإضافة إلى ما يتبع ذلك من آثار مالية مثل استحقاقه علاوة الترقية طبقا للقوانين واللوائح ما دام له أصل حق في ذلك فيكون المدعي محق في تعويضه عما فاته بسبب ذلك القرار الخاطئ"[(٢)].

وهنا الإدارة ملزمة بتنفيذ الحكم تنفيذا كاملاً وعلى الوجه الصحيح المبين في منطوق الحكم، فإذا قامت الإدارة بإصدار قرار غير صحيح وهي بصدد تنفيذ الحكم فإنه يكون من شأنه المساس بالحقوق التي قررتها الأحكام الحائزة لقوة الشيء المقضي به، حيث لا تملك الإدارة المساس بتلك الأحكام النهائية، وبالتالي يكون عدم تنفيذ الإدارة للحكم على الوجه الصحيح هي مخالفة صارخة تستوجب مسؤولية الحكومة عن التعويض مقابل الضرر الذي أصاب المدعي"[(٣)].

ثالثاً- التأخير في تنفيذ الحكم

من المعروف أن الإدارة تعطي حق اختيار الوقت الذي تقوم فيه بتنفيذ الحكم، على أن لا يتأخر إلى حد غير معقول بل يجب على الإدارة أن تباشر بالتنفيذ في الوقت المناسب أما إذا تأخرت في التنفيذ مدة طويلة دون مبرر قانوني أو واقعي تكون قد تمادت في الامتناع عن تنفيذ حكم قضائي نهائي الأمر الذي يؤدي إلى قيام عنصر الخطأ من جانب الإدارة يستوجب مسائلتها عن تعويض ما نجم عن ذلك من أضرار.

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه "يجب على الهيئات الإدارية المبادرة إلى تنفيذ ما يصدر ضدها من أحكام حائزة لقوة الشيء المقضي به، فإن امتنعت دون حق عن التنفيذ في وقت مناسب أو تعمدت تعطيل هذا التنفيذ أعتبر ذلك بمثابة قرار إداري سلبي مخالف للقانون يوجب

---

(١) عدل عليا أردنية رقم ٧٣/١٢٣، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، سنة ١٩٨٨، عدد(٣،٤) ص (٨٣٨).
(٢) حكم محكمة القضاء الإداري، في القضية رقم ٥٦٥ لسنة ٥ ق، جلسة ١٩٥١/١١/٢٨،ص (٨٠).
(٣) حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم ٣٧، ٥ ق، جلسة ١٩٥٢/٣/٢٧، س ٢، ق٢٥، ص (٧٣٦).

لأصحاب الشأن الحق في التعويض عما يلحق بهم من أضرار مادية وأدبية"[١]. ويشترط لاستحقاق التعويض أن لا يكون للتأخير في التنفيذ ما يبرره من قوة قاهرة كوفاة رئيس الجمهورية التي تؤدي إلى تعطيل صدور القرار الجمهوري اللازم لتنفيذ الحكم"[٢]. وبمعنى آخر وبمفهوم المخالفة فإنه لا يلزم لقيام المسؤولية عن التأخير في التنفيذ وجود تعسف متعمد أو رغبة متعمدة في تعطيل تنفيذ الحكم بل يمكن أن يكون مرد ذلك الروتين العادي أو بطء الإجراءات أو تعقيدها.

الفرع الثاني: المسؤولية دون خطأ (على أساس المخاطر)

إلى جانب المسؤولية التي تقوم على أساس الخطأ أنشاء مجلس الدولة الفرنسي نظرية المسؤولية على أساس المخاطر، وهي أن ينجم عن نشاط الإدارة ضرراً يقع على فرد أو أفراد معينين دون أن ترتكب خطأ من جانبها، مما يرتب عليها الالتزام بتعويض المضرور، إذا كان الضرر مادياً وجسيماً وخاصاً، أي أن وجود المخاطر هو الذي يبرر قيام هذه المسؤولية أو كما يرى بعضهم الفعل المنشئ للمسؤولية. ولا يحتاج المضرور في هذه الحالة إلى إثبات الخطأ من جانب الإدارة، وإنما يكفي أن يتحقق الضرر وعلاقة السببية بينه وبين نشاط الإدارة[٣].

وتستند المسؤولية على أساس المخاطر إلى مبدأ مساواة الأفراد أمام الأعباء العامة أو الغنم بالغرم أو التضامن الاجتماعي، إذ يجب على الجماعة أن تتحمل مخاطر الإدارة إذا ما أصاب بعض الأفراد بإضرار، لأن الإدارة ما قامت به إلا لصالحهم، فيجب ألا يتحمل غرمه أفراد قلائل من بينهم، وإنما يجب أن تتوزع أعباؤه على الجميع، وهنا الدولة هي الممثل للجماعة فعليها تعويض الضرر[٤].

وبهذا فقد منح مجلس الدولة الفرنسي الموظفين الذين أصابهم ضرر أثناء تأديتهم عملهم تعويضاً عنه ولو لم يثبتوا خطأ الإدارة. حيث قضى بمنح تعويض لأحد العمال الحكوميين الذي أصيب بشظايا حديد محمى في يده اليسرى أفقدتها القدرة على العمل مع انه لم يتمكن من إثبات أي خطأ تجاه الإدارة "[٥]. كما أقر مجلس الدولة مسؤولية الإدارة دون خطأ كالتعويض عن الفصل

---

(١) حكم المحكمة الإدارية في القضية رقم (١٤٧٤)، لسنة ١٢، مجموعة السنة ١٣، تاريخ ١٩٦٨/٥/٢٥، ص(٩٧٣).

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم (١٠٣)، لسنة ٢٥، جلسة ٩/ ١٩٧٣/٤.

(٣) الدكتور ثروت بدوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية القاهرة، سنة ١٩٧٤، ص (١٢٩). الدكتور سعاد الشرقاوي، المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص(١٧٧) وما بعدها. الدكتور عصمت عبدالله الشيخ، الوسائل القانونية لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية، المرجع السابق ص (١٢٤). الدكتور حسني عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية، المرجع السابق، ص (٥٧٦).

(٤) الدكتور وحيد رأفت، رقابة القضاء لأعمال الإدارة، رقابة التضمين،سنة ١٩٩٤، ص (٤١٠).

(٥) قرار مجلس الدولة الفرنسي تاريخ ٦/٢١/ ١٨٩٥، في قضية cames، مشار إلية لدى الدكتور زهدي يكن، القضاء الإداري في لبنان وفرنسا، المرجع السابق، ص (٢٢٤).

غير المشروع للموظفين العموميين، وعن الأضرار الدائمة الناتجة عن الأشغال العامة، وعن النشاط الخطر للإدارة والأشياء الخطرة، وعن امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية(١).

وما يهمنا من هذه الحالات التي تقررت فيها مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر، حالة امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية، حيث يكون تنفيذ الحكم في بعض الأحيان مستحيلا ماديا، بسبب فوات الوقت مثل هدم عقار بناء على قرار إزالة ثم يقضى بإلغاء القرار، أو حين يقضي بإلغاء قرار منع اجتماع أو مظاهرة ولكن بعد فوات وقت هذه المناسبة. وقد يرجع عدم التنفيذ إلى اعتبارات تتعلق بالصالح العام والأمن القومي تفوق في أهميتها خطورة الامتناع عن تنفيذ الأحكام، على نحو ما اشرنا إليه في قضية (كويتياس) الشهيرة"(٢)، وقد اظهر هذا الحكم أن امتناع الإدارة عن التنفيذ لا يشكل خطأ من جانبها، لأنها فعلت ذلك حفاظاً على النظام العام، إذ يقع عليها قبل أن تلجأ إلى تنفيذ الأحكام واجب فحص ظروف تنفيذ الحكم القضائي المشمول بقوة النفاذ، إلا أن مجلس الدولة الفرنسي قضي بحكمة الصادر في نوفمبر سنة ١٢٣، بحق المحكوم له بالتعويض، وقد أرسى هذا الحكم المبادئ التالية(٣):

١- أن الفرد الذي بيده حكم قضائي نهائي يستطيع أن يعتمد على السلطة العامة في تنفيذه.

٢- إن السلطة العامة تستطيع ودون أن يكون في ذلك خطأ من جانبها أن ترفض تنفيذ الحكم لاعتبارات تتعلق بالصالح العام تفوق في أهميتها خطورة الامتناع عن تنفيذه.

٣- في حالة رفض السلطة تقديم المساعدة فإن ذلك يسبب ضرراً للمحكوم له، يجب تعويضه عنه على أساس مساواة الأفراد أمام الأعباء العامة.

٤- إن رفض التنفيذ لا ينبغي أن يكون تحكمياً، والسلطة التنفيذية ملزمة ببيان أسبابه التي تخضع لرقابة القاضي الذي عليه أن يتأكد من وجود هذه الأسباب وان من شأنها تبرير رفض التنفيذ.

أما في مصر فإن القضاء الإداري لا يأخذ بنظرية المخاطر إلا على سبيل الاستثناء، وبذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بالقول "إن القول بإقامة مسؤولية الحكومة على أساس تبعة المخاطر لا يمكن الأخذ به كأصل عام، إذ مقتضاه أن تقوم المسؤولية على ركنين هما الضرر وعلاقة السببية بين نشاط الإدارة في ذاته وبين الضرر حتى لو كان هذا النشاط غير منطو على خطأ،

---

(١) الدكتور محسن خليل، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، دراسة مقارنة، ط٢، منشأة المعارف، الإسكندرية، سنة ١٩٦٨، ص(٨٠٧، ٨١٦). الدكتور السيد صبري، نظرية المخاطر كأساس لمسؤولية الدولة في القانون الإداري، تعليق على حكم المحكمة الإدارية العليا تاريخ ١٩٥٦/١٢/١٥، مجلة العلوم الإدارية، العدد ١، س٢، يونيه، سنة ١٩٦٠، ص (٢١٤)، الدكتور سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، دراسة مقارنة الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، القاهرة، سنة ١٩٨٦، ص(٢١٧، ٢٤٧). ومسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، ط١، سنة (١٩٥٣) ص(١٤٩،١٧٦).

(٢) حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية (كويتياس) في ١٩٢٣/١١/٣٠، والتي سبق الإشارة إليها.

(٣) الدكتور حسني عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية، المرجع السابق، ص (٥٧٨).

ولكن نصوص القانون المدني ونصوص قانون مجلس الدولة المصري قاطعة الدلالة على أنها عالجت المسؤولية على أساس قيام الخطأ، فلا يمكن والحالة هذه ترتيب مسؤولية الدولة على أساس تبعة المخاطر كأصل عام بل يلزم لذلك نص تشريعي خاص"(١).

ومن هنا يلاحظ أن القضاء المصري استبعد إقامة مسؤولية الدولة على أساس المخاطر كأصل عام وهذا ما يعني انه يمكن أن تقوم استثناء من هذا الأصل، وهذا ما أكده بعض أنصار الاتجاه المؤيد لقيام مسؤولية الدولة على أساس تبعة المخاطر، حين ذهب إلى أن نظرية المسؤولية التقصيرية مع ذلك هي الأصل في القانون الإداري(٢). وقضت المحكمة الإدارية العليا من أن عدم التنفيذ يكون مشروعا إذا كان من شأن هذا التنفيذ الإضرار بالنظام العام، ولذلك غلبت الإدارة في امتناعها عن التنفيذ المصلحة العامة على الصالح الفردي، ومع ذلك أمرت بتعويض صاحب الشأن إذا توافر لذلك التعويض موجبه"(٣).

وفي الأردن فإن القضاء الأردني بشقيه العادي والإداري، قد طبق مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر بالاستناد إلى نصوص تشريعية تجيز ذلك، كالنصوص الواردة في قوانين الاستملاك المتعاقبة(٤). وكذلك استناداً إلى المادة (٢٥٦) من القانون المدني(٥).

هذا وقد قضت محكمة التمييز بقولها "وحيث أن اجتهاد محكمة التمييز استقر على أن نقصان قيمة الأرض بسبب حجبها عن الشارع العام الذي كان يخدمها، ونتيجة قرار الاستملاك أصبحت دون طريق يشكل ضرراً يوجب التعويض للمالك. وحيث أن كل إضرار بالغير يلزم فاعلة ولو غير مميز بضمان الضرر. فإن ما بني على ذلك كله أن الحكم للمدعين بالتعويض عن الضرر الذي لحق بقطعة ارض موضوع الدعوى نتيجة حجبها عن الشارع العام الذي كان يخدمها بحيث أصبحت دون طريق يخدمها لا يخالف القانون"(٦). وفي حكم أخر قضت المحكمة بالقول "وإن المستملك ضامن لما ينتج عن فعله وتصرفه بالعقار المستملك من ضرر لما هو خارج حدود المساحة المستملكة وفقاً لما تقضي به الماد (٢٥٦) من القانون المدني"(٧).

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا، رقم (١٥١٩)، لسنة ٢، جلسة ١٩٥٦/١٢/١٥، ص (٢١٥).
(٢) الدكتور وحيد رأفت، رقابة القضاء لأعمال الإدارة، رقابة التضمين، المرجع السابق، ص (٤١٠).
(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم (٧٣٤)، لسنة ٣ ق، جلسة ١٩٥٩/١/١٠.
(٤) نصت المادة (١٠/هـ) من قانون الاستملاك الأردني رقم (١٢) لسنة ١٩٨٧، والمعدل بالقانون رقم (٦٥) لسنة ٢٠٠٣ بقولها "على الرغم مما ورد في هذا القانون أو أي تشريع أخر يقدر عن أي أضرار نجمت عن الأعمال التي قام بها المستملك قبل الاستملاك أو بعده ولحقت بأي عقار أو بما هو موجود أو ثابت فيه خارج نطاق المساحة المستملكة أو المراد استملاكها بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب ترفعه إليه لجنة مؤلفة من مدير عام دائرة الأراضي والمساحة رئيساً وعضوية....".
(٥) نصت المادة (٢٥٦) من القانون المدني الأردني رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٦ بأنه " كل إضرار بالغير يلزم فاعله ولو غير مميز بضمان الضرر".
(٦) تمييز حقوق رقم ٢٠٠٠/٣١٥٢، تاريخ ٢٠٠١/٩/٢٥، منشورات مركز عدالة وحكمها رقم ٢٠٠٤/٣٣٣٦، تاريخ ٢/١/ ٢٠٠٥ منشورات مركز عدالة.
(٧) تمييز حقوق رقم ٢٠٠٢/١٩٩، تاريخ ٢٠٠٢/٢/١٨، منشورات مركز عدالة.

أما بالنسبة لمحكمة العدل العليا فإنها وإن كانت قد أشارت في حكمها رقم ٨٢/١١٢، لشروط الاحتجاج بأحكام الضرورة التي تبرر الامتناع عن تنفيذ الحكم القضائي المبرم، إلا أنها لم تشر إلى مسألة تعويض صاحب الشأن إن توافرت أحكام الضرورة"(١).

وعلى ضوء ما تقدم يمكن القول أن امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية يوجب مسؤولية الإدارة دون حاجة لإثبات الخطأ شريطة ما يلي :

١- أن لا يكون امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم يعود إلى اعتبارات تتعلق بالصالح العام تفوق في أهميتها خطورة الامتناع عن تنفيذ الحكم واجب التنفيذ، وهذا يقدره القاضي الإداري ولا يتركه لتقدير الإدارة المطلق، وإلا أهدرنا ضمانة جدية لتنفيذ الأحكام(٢). فإذا كان امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم لا يستند إلى مبرر من المصلحة العامة، كانت الإدارة مسؤولة لا على أساس المخاطر وإنما على أساس الخطأ الجسيم.

٢- أن يكون التأخير في تنفيذ الأحكام غير عادي وتجاوز المألوف، فليس كل تأخير في تنفيذ الأحكام يعتبر سببا للمسؤولية على أساس الخطأ أو المخاطر، وإنما يجب أن يكون غير عادي، فإذا كانت المدة التي تأخرت فيها الإدارة معقولة ويتطلبها السير العادي للأمور فإن القاضي الإداري يرفض التعويض.

الفرع الثالث: الضرر

يعد وقوع الضرر شرط للمطالبة بالتعويض، حيث لا يكون للمضرور أي مصلحة في المطالبة بأي تعويض دونه. فخطأ الإدارة في حالة المسؤولية على أساس الخطأ، أو نشاطها في حالة المسؤولية على أساس المخاطر لا يؤدي إلى الحكم بمسؤوليتها إلا إذا ترتب عليه ضرر وأمكن نسبة هذا الضرر إليها، أي وجود علاقة مباشرة بينه وبين تصرفها، فإذا انتفت هذه الرابطة بين الخطأ والضرر فلا تعويض(٣).

وبهذا قضت محكمة القاهرة الابتدائية بقولها "حيث طلبت مُدرّسة الفصل في مدرسة روض الفرج الابتدائية، من أحد التلاميذ أثناء الدارسة أن يخرج ليشتري لها برتقالا، وبعد أن خرج التلميذ صدمه ترام فنتج عنها بتر ساقه، فحوكم ناظر المدرسة تأديبياً ووقع عليه جزاء خصم خمسة أيام من راتبه بسبب إهماله في الإشراف على المدرسة ومراقبة التلاميذ، ثم رفع والد التلميذ دعوى تعويض على المدّرسة والناظر ووزارة التربية والتعليم، لأنهم أخطأوا في رقابة طفل مما أدى إلى إصابته. فدفع أمام المحكمة بانعدام الرابطة السببية بين الخطأ والضرر لأنه بفرض ثبوت الخطأ من المدرّسة والناظر، فإنه لا يعتبر سببا منتجا للضرر الذي أصاب المدعي لأنه ليس إلا

---

(١) عدل عليا أردنية رقم ٨٢/١١٢، في ١٩٨٣/١/٨، مجلة نقابة المحامين الأردنيين،سنة ١٩٨٣، ص (١٧٦).
(٢) الدكتور سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التعويض، المرجع السابق، ص (٢٤٦).
(٣) الدكتور سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التعويض، المرجع السابق، ص (٤٥٢).

سبب عارضا، ولأن التصريح للتلميذ بالخروج من المدرسة أثناء اليوم الدراسي ليس من شأنه أن يحصل الحادث الذي نجمت عنه الإصابة. واستعرض الحكم الخلاف بين نظريتي (تكافؤ الأسباب) وبين (السبب المنتج)، ثم انتهى إلى القول بأن نظرية السبب المنتج هي النظرية المستقرة في الفقه الفرنسي والمصري... وبتطبيق ذلك على واقعة الدعوى وجد أن الأسباب المنتجة التي أدت إلى وقوع الحادث هي خطأ سائق الترام وخطأ الطفل المصاب، أما خطأ مدرسة الفصل وناظر المدرسة فهو خطأ عارض غير منتج وغير مألوف في حدوث مثل هذا الحادث إذ ليس من شان خروج الطفل من المدرسة حدوث مثل هذا الحادث له، وبذلك فلا يصلح هذا السبب أساسا لدعوى التعويض"(١).

وكما بينا سابقاً فإن القضاء يتشدد في قيام ركن الضرر وبصورة واضحة في حالة قيام المسؤولية على أساس المخاطر حيث قضت محكمة القضاء الإداري في مصر أن "مناط تطبيق المبدأ القائل بوجوب تحمل الدولة مخاطر نشاطها الإداري ولو لم يقع خطا جسيم كما استقر عليه رأي الفقه وأحكام مجلس الدولة في فرنسا هو توافر ثلاثة أمور أن يكون الضرر ماديا وخاصاً واستثنائياً"(٢).

وكذلك فأن الخطأ وحده لا يكفي لقيام المسؤولية، بل يجب أن يحدث هذا الخطأ ضرراً، لإمكان المطالبة بالتعويض، فالخطأ الذي لا يولد ضررا لا يعطي الحق في اقتضاء التعويض. وهذا ما ذهبت إليه محكمة العدل العليا الأردنية في حكمها رقم ٩٧/٣٠ سالف الذكر.

وعلى ضوء ما تقدم فان هناك شروط يجب توافرها في الضرر الذي يستلزم التعويض نوضحها باختصار وهي:

١- يجب أن يكون الضرر محقق الوقوع:

بمعنى أن يكون وقع بالفعل أو كان على وشك الوقوع بصورة مؤكدة، وقد يقع الضرر الحال والضرر المستقبل في حالة واحدة، مثال ذلك لو أصيب شخص في حادث سيارة نجم عنه عاهة مستديمة، فإن تلك العاهة تعد بمثابة ضرر حال يستحق المضرور التعويض عنه، أما عجزه عن تكسب رزقه في المستقبل فهو ضرر مستقبلي يستحق أيضاً التعويض عنه لأنه مؤكد الوقوع، وإن كان تقدير التعويض النهائي في هذه الحالة من الصعب تحديده في الحال، مما يوجب إرجاءه إلى حين استكمال العناصر اللازمة لتقديره، بعد استقرار حالة المصاب على حالة عجز معينه(٣).

أما إذا كان الضرر محتمل الوقوع بان يكون وقوعه محل شك فلا تعويض عنه، فلا يدخل في حسابه الأضرار الاحتمالية مثل الدرجة التي كان يمكن أن يصل إليها الموظف لو بقي في

---

(١) حكم محكمة القاهرة الابتدائية في ١٩٦٣/١٢/٦، المجموعة الرسمية، سنة ٦١، ص (٤٨٩).
(٢) حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم ٢٠، لسنة ق ١، جلسة ١٩٥٠/٥/١١.
(٣) الدكتور عبد العزيز خليفة، مسؤولية الإدارة عن تصرفاتها القانونية، ط١، المركز القومي للإصدارات، عابدين، الإسكندرية، سنة ٢٠٠٨، ص (٣٦).

الخدمة أو الترقيات المحتملة"(١). لأن ذلك " يقوم على مجرد أمل غير مؤكد قد يتحقق وقد لا يتحقق، لأن منح هذا الراتب يخضع لاعتبارات شتى قد تتوافر في شأن المدعي وقد لا تتوافر"(٢).

٢- يجب أن يكون الضرر خاصاً:

أن يكون الضرر ماساً بحق ثابت للمضرور ويحميه القانون، ويستوي في ذلك أن يكون الحق مالياً أو مدنياً أو سياسياً. فإذا كان الضرر عاماً فلا تعويض، كأن يصيب عدداً غير محدد من الأفراد، أو قد يحل بفئة من الأفراد بشكل عام دون تمييز بينهم فالضرر هنا يعتبر عاماً ولا تعويض عليه(٣).

٣- يجب أن يكون الضرر مما يمكن تقديره نقداً:

فالتعويض في حالة المسؤولية الإدارية لا يمكن أن يتمثل إلا في حالة التعويض النقدي، لذلك يتحتم أن يكون الضرر الذي يقع بفعل الإدارة مما يمكن تقويمه حتى يمكن تعويضه نقداً ويسهل ذلك في حالة الأضرار المادية، أما الضرر المعنوي فقد تكتنفه الصعوبة، حيث لا يمكن تقدير المساس بالمشاعر والأحاسيس بالمال، ومن هنا درجت المحاكم في حيثيات أحكامها على أن الحكم بالتعويض عن الضرر المعنوي يكون على سبيل المواساة"(٤).

٤- يجب أن يكون الضرر مباشراً:

بمعنى أن يكون خطأ الإدارة هو السبب المباشر للضرر، ويتمثل ذلك في الرابطة التي تربط بين الفعل الخاطئ وآثاره الضارة بأن يكون الضرر بمثابة نتيجة طبيعية لتصرف الإدارة الخاطئ(٥). أما إذا كان بوسع صاحب الشأن تلافي حدوث الضرر ببذل جهد معقول إلا انه لم يفعل، ففي هذا الحالة يكون قد قصر بحق نفسه، وبالتالي يتحمل تبعة هذا التقصير بعدم جواز المطالبة بالتعويض عن الضرر الذي أصابه، وبهذا فقد قضي برفض دعوى تعويض المدعي، لأن الضرر الذي أصابه مرده خطأوه"(٦).

والسؤال هنا: هل هناك ضرر أدبي يمكن أن يحدث نتيجة لامتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم؟

أجاب مجلس الدولة المصري على هذا السؤال بالإيجاب فتقول محكمة القضاء الإداري في حكم لها بأن "إصرار الحكومة على عدم تنفيذ الحكم الصادر لصالح المدعي ينطوي على

(١) حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم (٢٥) لسنة ٥ ق، جلسة ١٩٥٢/٢/١٤، س ٦، ق ١٦٩، ص(٥٧٢). وحكمها أيضا في القضية (٢٨٣) لسنة ٥ق، جلسة ١٩٥٢/٥/١٥، س٦، ق ٣٨٣، ص(٣٨٣).
(٢) حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم (١٠٣٤) لسنة ٥ق، جلسة ١٩٥٣/٥/١٩، س٦، ص(١٠٢٩).
(٣) الدكتور ماجد الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات والنشر الجامعية، الإسكندرية، سنة ١٩٩٥، ص(٧).
(٤) حكم المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم ٢٦ لسنة، ٣٣ ق، جلسة ١٩٩٣/٢/٢٨.
(٥) الدكتور عدنان إبراهيم السرحان، و نوري حمد خاطر، شرح القانون المدني، مصادر الحقوق الشخصية، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، سنة ٢٠٠٥، ص (٣٩٢، ٤٢٤).
(٦) المحكمة الإدارية العليا جلسة ١٩٧٣/١٢/١٥، المجموعة في خمسة عشر عاماً، الجزء الأول، ص (٧٥٠).

معنى امتهانه والإخلال بكرامته... مما يجعله ذا حق في تعويضه أدبيا عن هذا الضرر"(١). كما قضت بان "المطالبة بتعويض الضرر الأدبي عن عدم تنفيذ الحكم الصادر بإلغاء قرار الإحالة على المعاش هو طلب محق لما في الإصرار على عدم تنفيذ الحكم من امتهان بالغ بحقوق المحكوم له وإذلال له أمام زملائه"(٢).

أما مجلس الدولة الفرنسي فقد رفض التعويض عن الضرر الأدبي في بادي الأمر، على أساس أن الألم لا يقوّم بالمال، إلا انه اقر حديثاً بتعويض المحكوم له عن الضرر الأدبي من جراء عدم التنفيذ(٣).

وفي الأردن اتجه قضاء محكمة العدل العليا إلى الحكم بالتعويض عن الضرر المعنوي وإن لم نجد تطبيقات لذلك فيما يتعلق بعدم تنفيذ الأحكام القضائية، فقد قضت المحكمة "بأن توقيف المستدعية في مركز الإصلاح والتأهيل من قبل المحافظ دون أن يكون مختصا بإصدار مثل هذا القرار، من شانه أن يلحق الضرر بسمعتها ومن حقها الحصول على تعويض يجبر ما لحقها من ضرر معنوي"(٤). كما قضت بالتعويض عن الإضرار المالية والأدبية التي لحقت ببعض الأشخاص عن قرار صادر عن الحاكم الإداري بتوقيفهم بعد أن ثبت أن قرار التوقيف صدر خلافا لأحكام قانون منع الجرائم، بعد أن قدرت المحكمة أن توقيفهم قد عطلهم عن أعمالهم لاسيما وأن أحدهم سائق والثاني طالب توجيهي والثالث مزارع، وذلك بسبب أن توقيفهم كان بدون سند قانوني، ومن حقهم الحصول على تعويض يجبر ما لحقهم من ضرر مادي وأدبي"(٥).

الفرع الرابع: رابطة السببية بين الخطأ والضرر

لا يكفي لقيام مسؤولية الإدارة أن يكون هناك خطأ من جانبها، وإنما يتعين وجود علاقة مباشرة بين قرارها غير المشروع والضرر الذي أصاب طالب التعويض، بمعنى أن يكون خطا الإدارة هو السبب المباشر في وقوع الضرر(٦). وبذلك فإن علاقة السببية بمفهومها السابق تعد ركنا أساسياً في المسؤولية الإدارية، بحيث لا يتصور انعقاد تلك المسؤولية بدونها، ويقع على

---

(١) حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم (٤٣٤) لسنة ٥ ق، جلسة ١٩٥١/٥/٢٢، ق ٢٧٦، ص(٩٥٧). وحكمها في القضية رقم (١٠٣) لسنة ٢٥ق، جلسة ١٩٧٣/٤/٩، س٢٧، ق ١٠٧، ص (٢١).

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم (٨٨) لسنة ٣ ق، جلسة ١٩٥٠/٦/٢٩، ص (٥٩٦).

(٣) الدكتور حسني عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية، المرجع السابق، ص (٥٨٣). الدكتور وحيد رأفت، رقابة القضاء لأعمال الإدارة، رقابة التضمين، المرجع السابق، ص (٤٥١).

(٤) حكم محكمة العدل العليا، قرار رقم ٩٧/٣٠، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد ١١، سنة ١٩٩٧، ص(٤٢١١).

(٥) حكم محكمة العدل العليا، قرارها رقم ٩٤/١٥٢، تاريخ ١٩٩٤/١٠/٢٨، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ص(١٧٩٩).

(٦) الدكتور حمدي أبو النور السيد عويس، مسؤولية الإدارة عن أعمالها المادية والقانونية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، سنة ٢٠١١، ص(١٨٣).

المضرور عبء إثبات قيام رابطة السببية بين خطا الإدارة المتمثل في قرارها غير المشروع والضرر الذي مني به بسبب هذا القرار[١].

وتنعدم رابطة السببية إذا وجد سبب أجنبي يؤدي إلى وقوع الضرر أو يساهم في وقوعه ويمكن تصور السبب الأجنبي في ثلاث حالات هي : القوة القاهرة، وخطأ المضرور، وخطأ الغير ووجود هذه الأسباب يؤدي إلى انتفاء المسؤولية وإعفاء الإدارة من التعويض كلياً أو جزئياً وذلك حسب مدى وقوة السبب الأجنبي في وقوع الضرر.

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا في هذا الشأن إلى انه "... ولئن كان مجال تطبيق هذه القواعد روابط القانون الخاص، إلا أن القضاء الإداري قد اخذ بها باعتبارها من الأصول العامة التي يجب النزول عليها في تحديد الروابط الإدارية في مجال القانون العام، ما دامت تتسق مع تسيير المرافق العامة، وتكفل التوفيق بين ذلك وبين المصالح الفردية الخاصة.." [٢].

ومعنى ذلك وفي سياق الحديث عن امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية أنه يلزم للحكم بالتعويض أن يكون الضرر الذي أصاب المدعي بسبب عدم تنفيذ الحكم لمصلحته ناجم وبشكل مباشر عن امتناع الإدارة عن التنفيذ أو تأخرها في ذلك وليس ناجماً عن سبب آخر من شأنه أن يقطع هذه العلاقة السببية.

الفرع الخامس: جزاء انعقاد المسؤولية المدنية (التعويض)

يعرف التعويض في مجال المسؤولية الإدارية بأنة الجزاء على قيام وتحقق مسؤولية الإدارة عند توافر أركانها من خلال الالتزام بجبر الضرر الواقع على المضرور، سواء كانت المسؤولية قائمة على أساس الخطأ أو على أساس المخاطر[٣].

ومما لا شك فيه أن امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء الصادر ضدها يشكل عملاً غير مشروع، ويمثل قرار سلبي خاطئ،ويشكل مخالفة صارخة تستوجب مسؤولية الإدارة، وإذا انعقدت المسؤولية سواء على أساس الخطأ أو دون خطأ استحق المحكوم له تعويضاً لجبر ما أصابه من ضرر جراء عدم التنفيذ[٤]. ويعتبر التعويض نوعاً من أنواع الضمان للمحكوم له، وهذا وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا بقولها"... إن هذه الدعوى بطبيعتها هي طلب التعويض الذي هو نوع من أنواع الضمان، حيث تنسب إلى المصدر الخامس من مصادر الالتزام وهو القانون"[٥].

---

(١) الدكتور عبد الغني بسيوني، ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة، المرجع السابق، (٧٣١).
(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم ١٢٢٥، لسنة ٢٧ ق، جلسة ١٩٨٥/٤/٢٣.
(٣) الدكتور شريف أحمد الطباخ، التعويض الإداري في ضوء الفقه والقضاء، دار الفكر العربي، الإسكندرية، سنة ٢٠٠٦، ص (٥).
(٤) الدكتور ماجد راغب الحلو، والدكتور محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الجامعية، الإسكندرية، سنة ١٩٩٤، ص (٢٧٤).
(٥) حكم محكمة العدل العليا الأردنية، رقم (٢٠٠٩/١٥٨) في ٢٠١٠/٤/٢٦ هيئة خماسية، منشورات مركز عدالة.

ومسؤولية الإدارة عن القرارات الإدارية تشمل جميع القرارات التي تصدر مخالفة للقانون، وقد استقر القضاء الإداري المقارن على أن مخالفة قاعدة حجية الشيء المقضي به ترجع إلى مخالفة القانون، ومن ثم سببٌ للحكم بالتعويض باستمرار الأمر الذي يستتبع مسؤولية الإدارة لجسامة المخالفة في هذه الحالة، باعتبار أن احترام حجية الأحكام هو أمر يعلو على احترام القانون نفسه، لأن جوهر حجية الشيء المقضي به إنما تفرض نفسها كعنوان للحقيقة القانونية(١).

وهذا الامتناع الخاطئ عن تنفيذ الحكم، وما ينطوي عليه من أضرار لحقت بصاحب الشأن يستوجب مسؤولية الإدارة بضمان ما نتج عن تصرفها من أضرار، متمثلة عما ترتب عليه من ضرر، وهذا ما ذهبت إليه محكمة العدل العليا الأردنية في احد أحكامها بالقول " ١- يستحق المتضرر من القرار الإداري التعويض في حالة تجاوز السلطة الإدارية لصلاحياتها أو في حالة وقوع خطأ متعمد منها أو إذا أساءت استعمال سلطتها، فإذا كان قرار محافظ العاصمة بتوقيف المستدعيين استناداً لصلاحيته بموجب المادة الثالثة من قانون منع الجرائم، لأن عدم توقيفهما من شانه الإخلال بالسلامة العامة ويشكل خطورة على الأمن العام ولتفادي وقوع جريمة فيكون طلب التعويض في غير محلة ولا يستند إلى أساس. ٢- طعن المستدعي بقرار المحافظ المتضمن استدعاءه (جلبه) لا يرتب له المطالبة بالتعويض"(٢).

وعندما تمتنع الإدارة عن تنفيذ قرار قضائي تعتبر مسؤولة عن الضرر الذي يقع، وهذا المبدأ مستقر في أحكام القضاء الأردني، حيث قضت محكمة التمييز بأن "رفض الإدارة إعادة الموظف الذي قررت عزله من وظيفته خلافا للقانون على الرغم من الحكم الصادر عن محكمة العدل العليا بإلغاء قرار العزل وثبوت أن العزل كان مخالفا للقانون يجعلها مسؤولة عن كل عطل وضرر ينشأ نتيجة لرفض إعادته "(٣). وقضت المحكمة أيضا في حكم آخر بأن "صدور أمر محكمة العدل العليا بإيقاف الأمر العسكري الصادر عن الحاكم العسكري محافظ العاصمة القاضي بإخلاء وهدم الأبنية والإنشاءات المقامة فيها إلى أن يبت في دعوى الطعن بهذا القرار ثم صدور حكم محكمة العدل العليا بإلغاء قرار الحاكم العسكري الذي كان يتصرف ويعمل بحدود صلاحياته وبالتالي تكون الإدارة التي قامت بالهدم والإخلاء مسؤولة عن الضرر"(٤).

---

(١) الدكتور نواف كنعان، المبادئ التي تحكم تنفيذ أحكام الإلغاء، بحث منشور، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد ٤، السنة ٢٥، شهر (١٢) سنة ٢٠٠١، ص (٢٠٩).

(٢) حكم محكمة العدل العليا،رقم ٩٦/٢٣، مجلة نقابة المحاميين الأردنيين،١٩٩٧، العدد ١١، ص (٤١٩٦).

(٣) حكم محكمة التمييز رقم ٦٥/٢، مجلة نقابة المحاميين الأردنيين، العدد ١، سنة ١٩٦٥، ص (١٦١).

(٤) حكم محكمة التمييز رقم ٧٣/٣٠٤، مجلة نقابة المحاميين الأردنيين، العدد ١٢، سنة ١٩٧٣، ص(١٦١٤).

وقضت محكمة العدل العليا في حكم لها "بأن القضاء بالتعويض ليس من مستلزمات القضاء بالإلغاء فقد يلغي القضاء الإداري القرار الإداري، ولكنه لا يحكم بالتعويض في بعض الحالات ومنها حالتا إلغاء القرار الإداري لعيب في الشكل أو عيب في عدم الاختصاص"[١]. وبذلك قضت المحكمة بأنه "لا يقبل شكلاً طلب المستدعي للتعويض في معرض رده على اللائحة الجوابية المقدمة من المستدعي ضده، لأن التعويض الذي تختص بالنظر به محكمة العدل العليا هو دعوى بالمعنى المقصود لذلك وفق شكليتها، فإما أن تقام الدعوى الأصلية بالتعويض أو لاحقا بلائحة دعوى أخرى تقدم حسب الأصول ويستوفى الرسم عنها ويتم إبلاغها للخصوم ليكون لهم الرد عليها بلائحتهم الجوابية"[٢].

ويلاحظ أن الحلول الإدارية المتعلقة بالتعويض لا تختلف عن القواعد المدنية في مجال التعويض عن الأضرار التي تلحق بالمضرور إزاء تصرف الإدارة، إذ أن الهدف من التعويض هو إزالة الضرر وإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل وقوع الضرر.

أما طبيعة التعويض فإما أن يكون عينيا وإما أن يكون بمقابل سواء نقديا أو غير نقدي، ولا شك أن أجدى وسيلة لتعويض الضرر هي التعويض العيني أي الوفاء بذات الالتزام، وهو أمر غير وارد هنا لأن التعويض العيني معناه تنفيذ الحكم، والفرض أن الإدارة لم تنفذ الحكم، وكذلك بالنسبة للتعويض غير النقدي أي الأمر بإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل وقوع الضرر، أو الحكم بأداء أمر معين متصل بالعمل غير المشروع، فهذين النوعين من التعويض غير ممكنين بسبب موقف القاضي الإداري من الإدارة واستقلالها، وإن كان القضاء العادي يمكنه في حالة الاعتداء المادي أن لا يقف عند الحكم بالتعويض النقدي، بل يستطيع أن يحكم على الإدارة بأداء عمل معين كالرد أو الطرد أو الهدم أو عدم التعويض. وهنا لا يبقى أمامنا في هذا المجال إلا النوع الثاني من التعويض بمقابل وهو التعويض النقدي[٣].

وعليه يكون جزاء المسؤولية هو التعويض النقدي بحيث يستبعد التعويض العيني حتى ولو كان ممكنا عمليا، ويفسر هذا المسلك من الناحية العملية بان التعويض العيني إذا كان ممكنا، فإنه سيتم على حساب المصلحة العامة، إذ يجب أن يهدم كل ما تم من تصرفات إدارية لتحقيق منفعة خاصة وقد يؤدي إلى شل الإدارة، كما أن التعويض العيني سيكون في الغالب مصحوبا بتعويض نقدي[٤].

---

(١) حكم محكمة العدل العليا، رقم ٩٤/٢٨ مجلة نقابة المحاميين الأردنيين، العدد١٠،٩، سنة ١٩٩٤، ص(٢٠٣١).

(٢) حكم محكمة العدل العليا،رقم ٩٣/٢٦٧ مجلة نقابة المحاميين الأردنيين، العدد ٣،٢، سنة ١٩٩٣، ص(٦٥٩).

(٣) الدكتور سليمان طماوي، قضاء التعويض، المرجع السابق، (٤٨٢). الدكتور حسني عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية، المرجع السابق، ص (٥٨٥).

(٤) الدكتورة ميسون الأعرج، آثار حكم إلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص (٢٩٣).

ومن الناحية القانونية فإن استقلال الإدارة عن القضاء سواء كان إداريا أو عاديا يتنافى مع تخويل القاضـي سلطة إصدار أوامر للإدارة، وهو ما لا يمكن تحقيق التعويض العيني إلا عن طريقه[(١)].

(١) الدكتور سليمان طماوي، قضاء التعويض، المرجع السابق، (٤٨٣).

المبحث الثاني

الضمانات الحديثة لتنفيذ أحكام الإلغاء

إن استمرار حالات عدم تنفيذ الإدارة للأحكام القضائية، لاقت اهتماماً كبيراً من الفروع المختلفة للقانون، وأخضعت لها في بعض الدول قاضي خاص لمسائل التنفيذ، وفي دول أخرى أخضعتها لقواعد دستورية أو في فروع القوانين الأخرى، كالقانون الجنائي الذي خصص قاضي لتنفيذ أو تطبيق العقوبة(١).

وقد دفعت هذا المشكلة جانباً من فقهاء القانون الإداري إلى المطالبة من خلال مجلة مجلس الدولة الفرنسي للوثائق والدراسات، بأن يهتم القاضي الإداري بالمصير المنتظر لما يصدره من أحكام، وألا يعتبر تنفيذها أمراً خارجاً عن نطاق اختصاصه، واقترحوا بأن يناط بمجلس الدولة سلطة الرقابة على تنفيذ أحكامه، حتى ولو لم يكن لهذه الرقابة سوى اثر أدبي، إلا أنه قد يكون كافيا لحمل الإدارة على احترام الأحكام القضائية وتنفيذها وفقا لمقتضاه، كما اقترحوا بالنسبة للحالات الصارخة التي تحمل امتناعا صريحا من جهة الإدارة، ويكون تدخله بلا أثر، أن يصدر تقريرا دوريا يتضمن مثل هذه الحالات وينشر في الجريدة الرسمية، مما يؤدي إلى إخضاع سلوك الإدارة الرافض للتنفيذ إلى رقابة الرأي العام، الذي بدوره قد يساهم في إثناء الإدارة عن موقفها وإلزامها بتنفيذ هذه الأحكام القضائية، وكان لهذه الجهود الفقهية أكبر الأثر في الإصلاح الذي حدث لنظام القضاء الإداري عام ١٩٦٣، والخاص بتنظيم وتسيير مجلس الدولة، وقد نص المرسوم الذي صدر لهذه الغاية في مادته الثالثة على أن يقدم مجلس الدولة كل عام تقريراً للحكومة حول نشاطه الإداري والقضائي يتضمن العقبات والصعوبات التي واجهت القضاء الإداري في تنفيذ أحكامه(٢).

وبالتزامن مع ذلك بذل الفقه والقضاء في فرنسا جهوداً كبيره للبحث عن ضمانات جديدة - إلى جانب الضمانات التقليدية التي تحدثنا عنها - تضمن التزام الإدارة بتنفيذ الأحكام القضائية فكانت النتيجة ظهور ضمانين على غاية من الأهمية وهما مسألة توجيه الأوامر القضائية للإدارة لإلزامها بتنفيذ الأحكام الصادرة في مواجهتها وفرض الغرامة التهديدية عليها إن لم تلتزم بمثل هذه الأوامر وهو ما سنتحدث عنه في مطلبين مستقلين وعلى النحو التالي:

المطلب الأول: توجيه الأوامر القضائية للإدارة. المطلب الثاني: الغرامة التهديدية.

---

(١) الدكتور حسني عبد الواحد، تنفيذ الأحكام القضائية، مرجع سابق، ص (٥٠٨).
(٢) الدكتور محمد سعيد الليثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية، المرجع السابق، ص(٦٩٤) وما بعدها.

المطلب الأول
توجيه الأوامر القضائية للإدارة

لقد سبق واشرنا أن مهمة القاضي تقتصر في دعوى الإلغاء على التحقق من مدى مشروعية القرار الإداري من حيث مطابقته أو عدم مطابقته للقانون، وعند هذا الحد تتوقف سلطات القاضي الإداري، فلا يملك القاضي تقليدياً توجيه أوامر للإدارة أو أن يعدل القرار المعيب ليزيل ما لحقه من عدم مشروعية، لأن التعديل يتضمن في حقيقته أمرا صادراً من القاضي إلى الإدارة، وهو ما لا يملكه، كما لا يملك أن يحل محل الإدارة في إصدار قرار إداري صحيح بدلاً من القرار الباطل الذي حكم بإلغائه(١).

ويكاد يجمع الفقه على مبدأ تدخل القضاء في إجراءات التنفيذ، فالسلطة القضائية التي تختص بالفصل في الحق ينبغي أن تختص بالأشراف على التنفيذ، وهذا التدخل تفرضه العدالة وروح القانون، فالعدالة تقتضي قيام القضاء بدور محايد بين مصالح الدائن ومصالح المدين، وإزاء سلوك الإدارة وإصرارها على عدم تنفيذ الأحكام القضائية التي تصدر في مواجهتها، كان لزاماً على القضاء أن يبحث عن الوسائل التي تكفل له تنفيذ أحكامه، ووقف تصرفات الإدارة السلبية التي تعيق التنفيذ، فأحيانا نراه يطلب من الإدارة تنفيذ الحكم، وأحيانا أخرى يطلب من المشرع أن يتدخل ليوفر الضمانات لإحكامه(٢).

وإذا لم يكن بمقدور القاضي الإداري أن يقضي على ظاهرة الامتناع عن تنفيذ الحكم الحائز على حجية الشيء المقضي به، فيتوجب عليه على اقل تقدير حصرها في أضيق نطاق، إلا أن القاضي الإداري عادةً ما يصطدم بمبدأ حظر توجيه أوامر إلى الإدارة، وهذا المبدأ يشكل عقبة كبيرة تحول دون كفالة تنفيذ أحكامه التي تصدر ضد الإدارة(٣). وسنقوم بمناقشة هذا الأمر في هذا المطلب الذي تم تقسيمه إلى خمسة فروع نتناول الفرع الأول منها المبدأ التقليدي الذي يقوم على فكرة حظر توجيه الأوامر القضائية للإدارة، أما الفرع الثاني فنتناول ماهية الأوامر القضائية وخصائصها في حين تعالج الفروع الثالث والرابع والخامس وعلى التوالي سلطة القاضي الإداري في توجيه الأوامر للإدارة في كل من فرنسا ومصر والأردن.

---

(١) الدكتور سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص (١٠٠٩) وما بعدها.
(٢) الدكتور عبد الفتاح حسن، تعطيل تنفيذ الحكام القضائي، المرجع السابق، ص(٣٤٦).
(٣) الدكتور محمد سعيد الليثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية، المرجع السابق، ص (٦٩٤) وما بعدها.

الفرع الأول: مبدأ حظر توجيه أوامر إلى الإدارة

يقصد بمبدأ حظر توجيه أوامر إلى الإدارة أن القاضي الإداري "لا يملك تكليف الإدارة بالقيام بعمل معين أو الامتناع عنه أو أن يحل محلها في عمل أو إجراء معين هو من صميم اختصاصها بناء على طلب الأفراد"(١).

ويقصد به أيضاً أنه "لا يجوز للقاضي وهو مصدر الفصل في المنازعة المطروحة عليه توجيه أمر إلى جهة الإدارة للقيام بعمل أو الامتناع عن عمل معين سواء كان ذلك بمناسبة دعوى الإلغاء أو دعوى التعويض الكامل(٢).

ويجد مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري إلى الإدارة أساسه التاريخي في السياسة القضائية التي طبقها مجلس الدولة الفرنسي في رقابته على أعمال الإدارة، وفي التقيد الذاتي الذي قرره المجلس بمحض إرادته على سلطته في مواجهة الإدارة، وترجع هذه السياسة إلى الظروف والمؤثرات التاريخية والسياسية التي صاحبت نشأة وتطور القضاء الإداري في فرنسا(٣).

حيث بدأ الحظر المفروض على القاضي الإداري بعدم توجيه أوامر إلى الإدارة مع السنوات الأولى للثورة الفرنسية سنة ١٧٨٩، ولم يكن الحظر ناتجاً عن نص قانوني مكتوب، وإنما استند إلى مجموعة من العوامل أبرزها التفسير الخاطئ لمبدأ الفصل بين السلطات الذي تبناه رجال القضاء الإداري الفرنسي، والذي بموجبه تم حظر تدخل القضاء بشؤون الإدارة، وبذلك تواترت أحكام القضاء الإداري الفرنسي على عدم السماح للقاضي الإداري بتوجيه أوامر إلى جهة الإدارة. كما اسند البعض الحظر المفروض على القاضي إلى تناقض هذه الأوامر مع طبيعة سلطات قاضي الإلغاء، والتي تقف عند حد الحكم بالإلغاء فقط، دون أن يكون له حق إصدار أوامر للإدارة من اجل تنفيذ أحكامه(٤).

وفي مصر اعتنق القضاء الإداري هناك مبدأ حظر توجيه أوامر للإدارة، وأسبغ على هذا المبدأ قيمة قانونية ودستورية، وقد عبرت المحكمة الإدارية العليا عن هذا الوضع في حكم لها جاء فيه "إذا كان وجه عبارة الطلبات وظاهر ألفاظها إصدار الأمر إلى جهة الإدارة بالإفراج فوراً عن السيارات التي ترد استنادا إلى الموافقات الاستيرادية التي منحت للشركة الطاعنة، فإن ذلك مما يتأبى واختصاص قاضي المشروعية طبقا لما ينص عليه الدستور وقانون مجلس الدولة، إذ لا يملك أن يصدر أمر إلى جهة الإدارة لاستقلال السلطة التنفيذية عن السلطة القضائية، كما أن السلطة القضائية مستقلة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية في الإطار الذي تبيحه أحكام الدستور

(١) الدكتور حمدي علي عمر، سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة، دراسة مقارنه، القاهرة، دار النهضة العربية، سنة ٢٠٠٣، ص (٧).

(٢) الدكتور يسري محمد العصار، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي للإدارة وحظر حلوله محلها وتطوراته الحديثة، دراسة مقارنه، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة ٢٠٠٠م، ص (٥).

(٣) الدكتور سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، ك ١، ١٩٨٦، المرجع السابق، ص(٣٨).

(٤) الدكتور محمد سعيد الليثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية، المرجع السابق، ص (٤٥٢).

وقانون محكمة أمن الدولة"[١]. وفي حكم أخر قضت المحكمة بقولها "لا يجوز للقاضي الإداري توجيه أوامر إلى الإدارة، لأن ذلك يخرج عن حدود اختصاصه الذي حدده كل من الدستور وقانون مجلس الدولة"[٢].

ويتضح من خلال هذه الأحكام أن المحكمة الإدارية العليا قد أسندت مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري إلى الإدارة إلى الدستور وقانون مجلس الدولة المصري، وبذلك قيدت مبادرات القضاء الإداري في سبيل العدول عن تطبيق هذا المبدأ.

وقد تباينت آراء الفقه الفرنسي والمصري حول إعمال مبدأ حظر توجيه أوامر للإدارة أو الحلول محلها، ومدى فعاليته، وكانت هذه الآراء بين مؤيد ومعارض كلٌ له حججه وأسانيده التي يدعم بها رأية واتجاهه، فهناك من ذهب إلى تأييد مسلك القاضي الإداري بعدم توجيه أوامر إلى الإدارة أو الحلول محلها، باعتباره مسلك سليم يرتكز على أسانيد وأسس قانونية تبرر وجود هذا المبدأ وتتمثل هذه الأسانيد، بالنصوص التشريعية كمصدر لمبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري إلى الإدارة، وأيضا ما يتعلق بمبدأ الفصل بين القضاء الإداري والإدارة العاملة، وأخيرا ما يتعلق بطبيعة سلطات قاضي الإلغاء[٣].

أما الاتجاه المعارض لأعمال مبدأ حظر توجيه أوامر للإدارة، فيعتبر هذا الاتجاه هو الغالب فقد تصدوا بالنقد الشديد للموقف السلبي الذي سلكه القضاء الإداري الفرنسي في مواجهة الإدارة، فذهب بعضهم إلى القول بان تقييد سلطة القاضي الإداري بعدم توجيه أوامر للإدارة يؤدي إلى إضعاف سلطته القضائية إلى ابعد الحدود، وهذا بدوره يؤدي إلى الاستهانة برقابة الإلغاء، ويكون ضحيته المحكوم له ما دامت الجهات الإدارية هي التي تحدد آثار الحكم، وقد فند هذا الاتجاه كل الحجج والأسانيد التي جاء بها أنصار الاتجاه المؤيد لمبدأ الحظر والتي أسسوا عليها وجوده[٤].

وعلى ضوء ما تقدم فقد تبنى القضاء الإداري الفرنسي ولسنوات طويلة مبدأ حظر القاضي الإداري توجيه أوامر للإدارة أو الحلول محلها في بداية الأمر، وهذا النهج ما زال يسلكه القضاء الإداري في كل من مصر والأردن وكما سنرى ذلك لاحقاً بشيء من التفصيل.

الفرع الثاني: ماهية الأوامر القضائية وخصائصها

يقصد بالأمر القضائي "الطلب الذي يصدر عن القاضي الإداري إلى أحد أطراف النزاع - وهنا المقصود الجهة الإدارية المدعى عليها - لاتخاذ سلوك معين يتمثل بالقيام بعمل أو الامتناع

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا، في الطعن رقم (١٥٢٤) لسنة ٣٥ ق، جلسة ١٩٩٠/٥/١٢، ص (٧٤٠).
(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا، في الطعن رقم (٣٩٧) لسنة ٣٦ ق، مكتب فني ٣٧، جلسة ١٩٩٢/٣/٢٩، ص (١٢٠١).
(٣) الدكتور محمد سعيد الليثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية، المرجع السابق، ص (٤٥٣).
(٤) عبد المنعم العظيم جيره، أثار حكم الإلغاء، المرجع السابق، ص (٣٣٥) وما بعدها.

عن القيام به، أو الامتناع عن انجازه إذا كان في طور التحضير"[١].

ولم يتطرق القضاء الإداري إلى تعريف الأمر القضائي، لأن ذلك ليس من ضمن اختصاصه، إلا انه تناول هذا المصطلح ليبين سلطة اتجاهه، وهو إذ يطرحه من خلال تعبيراته المختلفة على أساس إشارة بعض الأحكام إلى استحالة أن يوجه القاضي الإداري أوامر للإدارة، وذلك في العديد من أحكامه، كما استخدم في أحكام أخري ما ثبت حظر تدخله في نطاق نشاط الإدارة، أو ما يسمى الحلول محلها، وهذا ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي من أنه "لا يدخل في اختصاصه الأمر بإعادة الموظف المفصول إلى عمله"[٢].

أما الفقه فقد تطرق إلى مفهوم الأمر القضائي وربط بينه وبين مشكلة تنفيذ الأحكام، رغم الفرق الشاسع بينهما، من حيث أن الأمر يسبق مشكلة عدم تنفيذ الأحكام الإدارية، ولتباعد لحظة وجود كل منهما، ذلك أن الأمر مسألة سابقة على مشكلة التنفيذ، ومدرجة في الحكم، وهي مسألة تتعلق بالقاضي، أما مشكلة التنفيذ فهي لاحقة لا تثور إلا بعد صدور الحكم القضائي وتبليغه للإدارة[٣].

وبالرجوع إلى آراء الفقهاء في هذا السياق نجد أنها تلتقي عند مجموعة من الخصائص التي يتميز بها الأمر القضائي وهي[٤]:

أولاً: أن الأمر القضائي ليس قراراً إدارياً، وذلك لأنه يرتبط بموضوع النزاع الذي صدر بشأنه الحكم الذي يتضمن الأمر القضائي.

ثانيا: الأمر القضائي طلب مقترن بالجزاء، بمعنى أنه ليس مجرد استشارة بسيطة أو رجاء صادر عن القاضي الإداري إلى أطراف النزاع، بل هو التزام يضعه القاضي على عاتقهم مع اقترانه بالجزاء اللازم.

ثالثا: أن صيغة الأمر ثابتة لا تتغير أيا كان موضوع النزاع ونوع المهمة التي يقوم بها، فالأمر قد يكون خارجا عن الحكم القضائي ولا يتعلق به، كالأوامر الصادرة أثناء الإجراءات كإبراز الأدلة، كما يمكن أن يقترن الأمر بالحكم دون المساس بأصل الحق، مثل قرارات وقف التنفيذ، كما يمكن أن يقترن بالحكم البات في أصل الحق.

---

(١) الدكتور محمد الخلايلة، أثر النظام الانجلو سكسوني على القانون الفرنسي في مجال توجيه الأوامر القضائية للإدارة كضمانه لتنفيذ أحكام القضاء الإداري، بحث منشور، مجلة علوم الشريعة والقانون، المجلد ٣٩، العدد ١، سنة ٢٠١٢، ص (٢٠٩).

(٢) حكم مجلس الدولة الفرنسي في ١٩١٩/٣/١٣، المجموعة ص (٢٩٩) مشار إليه لدى عبد المنعم العظيم جيره، أثار حكم الإلغاء، المرجع السابق، ص (٢٩٧)

(٣) الدكتور مهند نوح، القاضي الإداري والأمر القضائي، بحث منشور، مجلة جامعة دمشق، للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٢٠، العدد الثاني، سنة ٢٠٠٤، ص (١٨٩) وما بعدها.

(٤) الدكتور مهند نوح، القاضي الإداري والأمر القضائي، بحث منشور، مجلة جامعة دمشق، للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٢٠، العدد الثاني، سنة ٢٠٠٤، ص (١٨٩) وما بعدها.

رابعا: الأمر ليس هو الحكم بالتعويض الذي يقضى به القاضي في مواجهة الإدارة، فالحكم على الإدارة بدفع مبلغ معين من المال نتيجة ضرر تسببت به، لا يشكل أمرا مرسلا إلى الإدارة، إذ أن الأمر يظل وسيلة قضائية يلجأ إليها المحكوم له لاقتضاء حقوقه المحكوم له بها ضد الإدارة.

خامساً: الأمر يتضمن الالتزام بسلوك معين بالقيام به، أو الامتناع عنه، مما يميزه عن الجزاء الذي يتدخل بعد الإخلال بهذا الالتزام والذي يتمثل كما سنرى بما يسمى الغرامة التهديدية.

الفرع الثالث: سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر إلى الإدارة في فرنسا

لقد كان للالتزام المطلق الذي فرضه القاضي الإداري على نفسه، بعدم توجيه أوامر للإدارة في فرنسا، والذي لم يتجرأ على الخروج منه، تأثيراً كبيراً على حماية حقوق الأفراد. ومع بداية الربع الأخير من القرن العشرين برز إلى الوجود اتجاه فقهي في فرنسا يدعو إلى إلغاء المبدأ الذي يقوم على منع القاضي الإداري من توجيه أوامر للإدارة، وكما نادت أصوات أخرى داخل أروقة القضاء الفرنسي تطالب بمنح القاضي الإداري سلطات فعالة بإصدار أوامر إلى الإدارة كضمانة لتنفيذ أحكامه، وذلك على أساس أن اكتمال دعائم دولة القانون الحديثة لن يتم حتى تأخذ أحكام القضاء الإداري طريقها إلى التنفيذ بشكل فعال(١).

واستجابة لهذه الأصوات تدخل المشرع الفرنسي بالوقوف إلى جانب القضاء الإداري بنص تشريعي صريح ليحمي الأفراد من تعسف الإدارة وعنادها، يمنح بمقتضاه القاضي الإداري سلطة إجبار الإدارة على تنفيذ أحكامه في حالة امتناعها عن التنفيذ، وحتى لا يظل المحكوم لهم تحت رحمتها(٢). ففي عام ١٩٨٠ صدر القانون رقم ٨٠/٥٣٩ بتاريخ ١٩٨٠/٧/١٦ والذي تضمن توقيع الغرامة التهديدية على الإدارة في حال عدم تنفيذها الأحكام الصادرة عن القضاء الإداري في مواجهتها، ومن بينها أحكام الإلغاء، فقد نصت الفقرة الأولى والثانية من المادة (٢) من هذا القانون على أنه يجب أن يصدر الأمر بدفع المبلغ المقضي به ضد الإدارة خلال مدة الشهرين التاليين لإعلان الحكم، أو في مدة أقصاها أربعة أشهر في حالة عدم توافر الاعتمادات المالية اللازمة، وإذا كان الأمر يتعلق بهيئة محلية ولم يصدر الأمر بالدفع خلال أربعة أشهر، فإن المشرع الفرنسي أوجد إلزام على سلطة الوصاية بان تقوم بتحول المبلغ اللازم من تلقاء نفسها.

ويضاف إلى ذلك القوانين التي حملت بين طيات نصوصها تصدياً لامتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام، منها على سبيل المثال القانون رقم ٨٤/١٩٨٤ الصادر بتاريخ ١٩٨٤/٩/٢٥، والمعدل بقانون ٢٩/يناير/١٩٩٣ وقانون ٢٤/ يوليو/١٩٩٥، والذي بمقتضاه يمكن إحالة الموظف المختص

(١) الدكتور سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، الجزء الأول، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، سنة ١٩٩٦، ص (٤١). منصور محمد أحمد، الغرامة التهديدية كجزاء لعدم تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادرة ضد الإدارة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، سنة ٢٠٠٢، ص (١٤).

(٢) الدكتور محمد سعيد الليثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية، المرجع السابق، ص (٤٩١).

إلى المحكمة التأديبية الخاصة بالمالية العامة، فإذا ثبتت مسؤوليته عن عدم التنفيذ، قضت عليه آنذاك بعقوبات ماليه كبيرة[١].

وفي عام ١٩٩٥ صدر القانون رقم ٩٥/١٢٥ تاريخ ١٩٩٥/٢/٨، والذي أعطى القضاء الإداري بمختلف درجاته سلطة توجيه أوامر صريحة للإدارة، من اجل إصدار القرارات اللازمة لتنفيذ الأحكام الإدارية، والذي تضمن أيضا نصوصاً ألغت مبدأ الحظر بتوجيه أوامر إلى الإدارة المفروض على القاضي الإداري، وبذلك فإن هذا القانون يعتبر أكبر قيمة وأكثر جرأة وحداثة من القانون السابق، حيث ألغى المحظورات القديمة والحدود التقليدية بين الإدارة والقاضي الإداري،بالإضافة إلى تفاديه الانتقادات والمآخذ التي وجهت للقانون الذي سبقه، إذ بعد أن كان اختصاص سلطة توجيه أوامر صريحة للإدارة مقتصر على مجلس الدولة في ظل قانون ١٦/يوليو/١٩٨٠، أصبح بصدور هذا القانون من اختصاص جميع محاكم القضاء الإداري[٢].

هذا وقد احدث الاعتراف بسلطة القاضي بتوجيه أوامر إلى الإدارة تغيراً كبيراً في وظيفة ومهام القاضي الإداري، خاصة في دعاوي تجاوز السلطة، وبذلك لم يعد القاضي الإداري يكتفي بإلغاء القرارات الإدارية، وإنما أصبح يملي على الإدارة ما يتوجب عليها القيام به، بمعنى أن دور القضاء انتقل من دور الإلغاء المجرد إلى إعادة ترتيب المشروعية بصورة كاملة، وكما يرى بعضهم فإن القاضي لم يعد رقيبا فقط على الإدارة وحارساً يكفل عدم انتهاك الحق الموضوعي، وإنما أصبح المدافع عن المراكز القانونية الشخصية، وهذا ما يمثل تحولاً في نظام مبدأ المشروعية[٣]. وهذا ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ ٥/يوليو/٢٠٠٠ في قضية الجمعية الفرنسية للطبيعة والبيئة ضد الوزير الأول الفرنسي "بأن إلغاء القرار الضمني الصادر عن الوزير برفضه سن مراسيم لتطبيق الماد (٢) من قانون ١٩٨٦المتعلق بتهيئة وحماية وتنمية الساحل، وكذلك الفقرة الرابعة من المادة (١٤٦) من قانون التعمير، حيث منح المجلس مدة ستة أشهر للوزير الأول للقيام بسن هذه المراسم، والحكم بغرامة تهديدية مقدرة بألف فرنك فرنسي عن كل يوم تأخير في حالة لم يبرر الوزير الأول تنفيذه لمقتضى الحكم في المدة المشار إليها"[٤].

وقد ميز هذا القانون بين نوعين من الأوامر، الأول الأوامر التنفيذية غير المرتبطة بغرامة تهديدية، والثاني الأوامر التنفيذية المرتبطة بغرامة تهديدية، وهذا ما سنتناوله على النحو التالي :

(١) الدكتور عصمت عبدالله الشيخ، الوسائل القانونية لضمان تنفيذ الأحكام، المرجع السابق، ص(١٥٤) وما بعدها سليم بن سهلي، الأحكام الإدارية الصادرة بالإلغاء، المرجع السابق، ص (١٨٤).

(٢) الدكتور حمدي علي عمر، سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة، دراسة مقارنه، المرجع السابق، ص (١٢٠). الدكتور محمد باهي يونس، الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية سنة ٢٠٠١، ص (١٨٥).

(٣) عدي عبد القادر، تنفيذ الاحتكام القضائية ضد الإدارة العامة، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة سيدي بلعباس، سنة ٢٠٠٨، ص (٢٨٠).

(٤) مشار إليه لدى الدكتور محمد باهي يونس، الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية، المرجع السابق، ص(١٨٦).

أولاً: الأوامر التنفيذية غير المرتبطة بغرامة تهديدية

حدد المشرع الفرنسي في المادة (٨) من قانون ١٩٩٥/٢/٨، الأحول التي يجوز فيها للقاضي الإداري توجيه أوامر للإدارة، لضمان تنفيذ أحكامه، وتطبيقا لهذه المادة فقد تكون سابقة على صدور الحكم، وقد تكون لاحقة عليه.

الحالة الأولى: الأوامر السابقة على صدور الحكم

يصدر القاضي أوامره مقترنة بمنطوق حكمه، وتتمتع هذه الأوامر بذات الحجية التي يتمتع بها الحكم، وتهدف هذه الأوامر إلى التدارك المحتمل لسوء تنفيذ الشيء المقضي به وهو ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة (٨) من تقنين المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية على أنه "عندما يقتضي الحكم الصادر من المحاكم الإدارية أو محاكم الاستئناف الإدارية أن يتخذ الشخص المعنوي العام أو الشخص الخاص المكلف بإدارة مرفق عام قراراً معيناً أو إجراء محدداً، فإنه يكون للمحكمة التي أصدرته، وبناء على طلب محدد من صاحب الشأن باتخاذ هذا القرار أو الإجراء، أن تأمر في ذات حكمها باتخاذه، أما إذا كان تنفيذ الحكم يقتضي أن يتخذ الشخص العام أو الخاص المكلف بإدارة مرفق عام قراراً آخر بعد تحقيق جديد يجريه لهذا الغرض، فإن للمحكمة التي أصدرت الحكم، إذا طلب منها ذلك صراحة، أن تأمر في ذات حكمها باتخاذ هذا الإجراء خلال مدة محددة. وبهذا النص أصبح للقاضي الإداري سلطة توجيه أوامر للإدارة لضمان تنفيذ أحكامه، وعليه يجوز للقاضي بناء على طلب صاحب الشأن بصفه أصلية الأمر بما يراه لازما لتنفيذ حكمه، وقضت محكمة (Strasbourg) بتاريخ ١٩٩٥/٥/١٦ بتوجية أمر إلى الإدارة لإعادة موظف حصل على حكم بإلغاء القرار الصادر بفصله من وظيفته(١).

ويلاحظ أن سلطة الأمر التي منحها قانون ١٩٩٥/٢/٨ للقاضي الإداري تتسم بالشمول والاتساع من حيث الأشخاص الذين يمكن أن تطبق في مواجهتهم، إذ يمكن للقاضي أن يوجه إلى كل شخص معنوي عام أو خاص مكلف بإدارة مرفق عام، كما يلاحظ أنها تتسم بالاتساع من حيث المحاكم التي تمارس هذا الأمر والتي تشمل مجلس الدولة، وجميع المحاكم الإدارية، ومحاكم الاستئناف الإدارية، ولكن يلاحظ من جهة أخرى أنها تتسم بالضيق والمحدودية من حيث الموضوع، إذ أنها لا تتيح للقاضي الإداري ممارسة الأمر إلا لضمان تنفيذ الأحكام القضائية دون غيرها من الالتزامات، كما أنها تقتصر على قضاء الإلغاء فقط دون قضاء التعويض(٢).

وقد مارست محاكم القضاء الإداري الفرنسي السلطة التي منحها لها المشرع منذ تطبيق قانون ١٩٩٥/٢/٨ فقضت في احد أحكامها بأن مهمة القاضي الإداري وفقا لنص المادة (٨) من

---

(١) مشار اليه لدى الدكتور محمد سعيد الليثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية، المرجع السابق، ص (٤٩٣).

(٢) أنظر الدكتور مهند نوح، القاضي الإداري والأمر القضائي، المرجع السابق، ص (٢١٩).

التقنين لا تقف عند حد إلغاء القرار الإداري غير المشروع إذا كان تنفيذ هذا الإلغاء يتطلب ضرورة توجيه أمر إلى الإدارة باتخاذ إجراء محدد لتنفيذ الحكم، وانتهت المحكمة بالقول إلى أن الإجراء المقتضى لتنفيذ حكم بإلغاء قرار رفض العمدة ممارسة سلطات الضبط المخولة له قانوناً بضبط بعض المخالفات، يقتضي توجيه أمر إليه بأدائها وتحرير المحاضر اللازمة لضبط تلك المخالفات"[١].

وهذا الحكم يوضح أن القاضي الإداري يقرن حكمه بأمر يوجهه للإدارة، يلزمها فيه باتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ حكمة.

الحالة الثانية: الأوامر اللاحقة على صدور الحكم

قد يصدر القاضي الإداري أوامره إلى جهة الإدارة بعد صدور الحكم، وهذا ما نصت عليه المادة (٨ /٤) من تقنين المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية، في حالة عدم تنفيذ حكم قطعي صدر عنهما، وبناء على طلب صاحب الشأن، أن تأمر في ذات الحكم بإتخاذ ما يلزم لتنفيذه...وإذا كان الحكم المطلوب تنفيذه لم يحدد إجراءات التنفيذ، فأنه يكون للمحكمة المختصة تحديدها، وتعيين المدة التي يتم التنفيذ خلالها فضلاً عن الحكم بغرامة تهديدية لضمان هذا التنفيذ

وبمقتضى هذا النص تملك المحكمة التي أصدرت الحكم سلطة توجيه أوامر لاحقة لصدور الحكم إلى جهة الإدارة في حالة عدم تنفيذها لالتزاماتها بتنفيذ الشيء المقضي به، ومن ناحية أخرى إذا تم الطعن بالحكم الصادر عن المحكمة الإدارية أمام محكمة الاستئناف الإدارية، وكان هذا الحكم لم يلاقي تنفيذا بعد من قبل الإدارة، وكان أيضا قاضي الاستئناف لم يبت في حكم محكمة الدرجة الأولى، فإن الجهة الإدارية صاحبة الاختصاص في النظر بطلبات الأمر في هذه الحالة هي محكمة الاستئناف الإدارية، إلا أنه إذا نظرت محكمة الاستئناف في الطعن بحكم محكمة الدرجة الأولى، وقامت بفسخه، فلا يعود في هذه الحالة هناك محل لطلب الأمر بتنفيذ حكم محكمة الدرجة الأولى نظراً لانعدام وجوده القانوني، ويمكن عندئذ الطلب من قاضي الاستئناف وحده أن يأمر الإدارة بتنفيذ حكم الاستئناف الذي ألغى حكم محكمة الدرجة الأولى، كما تكون محكمة الاستئناف هي المحكمة المختصة بالأمر بإجراءات التنفيذ الواجبة عند عدم تنفيذ حكم صادر عن محكمة الدرجة الأولى، ولو تم تصديق حكمها، لأن قاضي الاستئناف يمكن أن يؤسس حكمه بتصديق حكم محكمة الدرجة الأولى على أسباب حكمها، ومن ثم يحدد الإجراءات واجبة التنفيذ، كأن تؤسس محكمة الدرجة الأولى حكمها بإلغاء قرار رفض إعطاء وثيقة إقامة لأجنبي على أسباب المشروعية الخارجية، فتأمر الإدارة بإعادة دراسة ملف المدعي، وتصحيح عيب

---

(١) (١١٠) T.A.Lille ٢٣ Mai ١٩٩٦ Rec. P.، مشار إليه لدى الدكتور محمد سعيد الليثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية، المرجع السابق، ص (٤٩٤) وما بعدها.

المشروعية الخارجي، في حين قد تؤسس محكمة الاستئناف حكمها على أسباب المشروعية الداخلية ولا سيما خرق المادة (٨) من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان فتأمر بتسليم وثيقة الإقامة ضمن مدة معينة. وإذا قدم طلب الأمر إلى القاضي الإداري فإنه مجبر على الإجابة عنه، لأن النصوص الجديدة الصادرة في فرنسا والمتعلقة بالأوامر تعد من النظام العام، وتتمتع بالطبيعة الآمرة، ولكن ذلك لا يمنع القاضي من تقدير الطلب ذاته من حيث استجماع الشروط الإجرائية[١].

والسؤال الذي يطرح نفسه هنا، ما هي الفترة الإجرائية اللازم انقضائها لتقديم الطلب اللاحق لتوجيه أوامر لتنفيذ حكم قضائي؟

وفقا للمادة (٤/٨) فإن الميعاد الذي يجوز أن يتقدم به صاحب الشأن بعد صدور الحكم بالنسبة لطلبات الأوامر أو طلبات الحكم بغرامة تهديدية هو ميعاد واحد، ووفقا للمادة (٢/٢٢٢) من التقنين فإنه لا يجوز تقديم طلب إصدار أوامر للإدارة إلا بعد انقضاء ثلاثة أشهر من تاريخ إعلان الحكم الصادر من إحدى المحاكم الإدارية أو محاكم الاستئناف الإدارية، أما في حالة تقديم الطلب إلى مجلس الدولة، فوفقا للمادة (١/٥٩) من مرسوم ١٩٦٣/٧/٣٠، المعدل بمرسوم ١٩٩٥/٧/٣٠ فإنه لا يجوز تقديمه إلا بعد مرور ستة أشهر من تاريخ إعلان الحكم الصادر عن مجلس الدولة. ويمكن للمحاكم الإدارية أو محاكم الاستئناف الإدارية، إعمالا لنص الماد (٤/٨) وبصفة استثنائية أن تحيل طلبات تنفيذ الإحكام الإدارية الصادرة عنها لمجلس الدولة للفصل فيها، ويعطي نص المادة (٤/٨) للمحكمة التي اصدرت الحكم سلطة توجية أوامر إلى الإدارة باتخاذ الإجراءات الواجبة لتنفيذ الحكم أو سلطة استخدام الغرامة التهديدية، والقاضي الإداري لا يلجأ لهذ السلطة إلا بعد صدور الحكم ، الذي لم يتضمن أمراً للإدارة ، وبعد ان يبين المحكوم له أن الإدارة لم تقم بتنفيذه، وعندئذ يحق للمحكوم له أن يتقدم بطلب إلى المحكمة التي اصدرت الحكم ، لتوجية أمراً للإدارة بإتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ هذا الحكم[٢].

ثانيا: الأوامر التنفيذية المرتبطة بغرامة تهديدية

أعطى المشرع الفرنسي القاضي الإداري إمكانية أن يقرن الأمر الموجة إلى الإدارة بغرامة تهديدية، كضمان لتنفيذ هذا الأمر، وذلك وفقا للمادة (٣/٨) من تقنين المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية، ولم يكن قانون ١٩٩٥/٢/٨ هو القانون الأول الذي يسمح بتوجيه الغرامة التهديدية للإدارة، بل أن قانون ١٩٨٠/٧/١٦ كان له الفضل في النص على الغرامة التهديدية في

(١) انظر الدكتور محمد سعيد الليثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية، المرجع السابق، ص (٥٠٢) وما بعدها. الدكتور مهند نوح، القاضي الإداري والأمر القضائي، المرجع السابق، ص (٢٢٤) وما بعدها.

(٢) انظر الدكتور محمد سعيد الليثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية، المرجع السابق، ص (٥٠٦) وما بعدها.

هذا المجال[١]، فقد منح مجلس الدولة وحده سلطة استخدام الغرامة التهديدية في مواجهة الإدارة لإجبارها على تنفيذ أحكامه وأحكام الجهات الإدارية الأخرى، وقد ترتب على ذلك حرمان المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية من حقها في ضمانة تنفيذ أحكامها دون مبرر[٢].

ومن جانب آخر فإن قانون ١٩٨٠/٧/١٦ لم يعطِ مجلس الدولة إمكانية توقيع الغرامة التهديدية إلا في مواجهة الأشخاص المعنوية العامة، دون غيرهم من أشخاص القانون الخاص المكلفة بإدارة مرفق عام، وهذا النقص التشريعي دفع المشرع بعد سبع سنوات إلى التدخل وإصدار قانون رقم ٨٧ / ٥٨٨ تاريخ ١٩٨٧/٧/٣٠ والذي اخضع أشخاص القانون الخاص المكلفة بإدارة مرفق عام إلى أحكام قانون ١٦ /١٩٨٠/٧[٣].

وقد كان لصدور قانون ١٩٩٥/٢/٨ الأثر الحاسم في هذا المجال، إذ منح المشرع جميع جهات القضاء الإداري إمكانية الحكم بالغرامة التهديدية على الجهات الإدارية لإجبارها على تنفيذ الأحكام الصادرة عنها، كما منحها سلطة إصدار أوامر إلى الإدارة من اجل إلزامها على اتخاذ ما يلزم من الإجراءات لتنفيذ أحكام القضاء الإداري[٤].

ولا تقتصر سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر قضائية مقترنة بغرامة تهديدية على قاض تجاوز السلطة فقط، بل يملك قاضي القضاء الكامل سلطات واسعة في هذا المجال تفوق ما يتمتع به قاضي تجاوز السلطة، إذ يمكن توجيه أوامر إلى جهة الإدارة مقترنة بغرامة تهديدية من اجل إجبارها على أداء مبالغ التعويض التي حكم بها عليها، وتطبيقا لذلك قضت المحكمة الإدارية في (Strasbourg) بإلزام البلدية بدفع مبلغ التعويض المقضي به للمحكوم لها، في مهلة لا تتجاوز شهرين من تاريخ إعلانها بالحكم وبغرامة تهديدية قدرها ألف فرنك تبدأ من اليوم التالي لانتهاء المهلة[٥].

ويتمتع القاضي الإداري بسلطة تقديرية واسعة للحكم بالغرامة التهديدية، فإن شاء قضى بها لإجبار الإدارة على تنفيذ حكمه، وان شاء امتنع ولو توافرت مقتضياتها، كما تمتد السلطة التقديرية

---

(١) الدكتور حسنى عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية، المرجع السابق، ص(٣٥٥). الدكتور محمد باهي أبو يونس، الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادرة ضد الإدارة، المرجع السابق، ص (٣٢).

(٢) الدكتور محمد باهي أبو يونس، الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادرة ضد الإدارة، المرجع السابق، ص (٤٣). الدكتور منصور محمد أحمد، الغرامة التهديدية كجزاء لعدم تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادرة ضد الإدارة، المرجع السابق، ص (٣٢).

(٣) الدكتور منصور محمد أحمد، الغرامة التهديدية كجزاء لعدم تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادرة ضد الإدارة، مرجع سابق، ص (٣٢)

(٤) الدكتور محمد الخلايلة، أثر النظام الانجلو سكسوني على القانون الفرنسي في مجال توجيه الأوامر القضائية للإدارة كضمانه لتنفيذ أحكام القضاء الإداري، المرجع السابق ص (٢١٢). الدكتور محمد باهي أبو يونس، الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادرة ضد الإدارة، مرجع سابق، ص (٢٠٩).

(٥) انظر الدكتور محمد سعيد الليثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية، المرجع السابق، ص (٥١٣) وما بعدها.

في تحديد المعدل المالي للغرامة، فهذا المعدل متغير من قضية إلى أخرى، تبعا لظروف كل دعوى، ويراعي القضاء الفرنسي عدة اعتبارات تتمثل في خطورة ما قد يترتب على عدم التنفيذ من نتائج للمحكوم لهم، وأيضا مدى يسار الشخص الاعتباري الممتنع عن التنفيذ[١].

وكذلك تمتد سلطة القاضي إلى تحديد المدة اللازمة لسريانها، فيجوز له أن يحدد مدة معينة يستغرقها سريان الغرامة، لتبدأ بعد ذلك إجراءات تصفيتها، أو تترك هذه المدة دون تحديد فتظل سارية حتى يرى القاضي أن تنفيذ الإدارة للحكم يعد أمراً صعباً، فتقوم هنا بتصفيتها وتتوقف عندئذ عن السريان، وكذلك يجوز للقاضي أن يعلق في حكمه أن الغرامة تظل سارية حتى تمام تنفيذ الحكم الذي امتنعت الإدارة عن تنفيذه[٢].

هذا وتعد تصفية الغرامة التهديدية وسيلة ضغط حقيقية على جهة الإدارة، لأنها هي التي تؤدي إلى إدانة الشخص العام أو شخص القانون الخاص المكلف بإدارة مرفق عام، الذي لم ينفذ حكماً قضائياً، وذلك بدفع مبلغ من المال عن طريق القاضي الإداري[٣].

ويستطيع القاضي الإداري أن يوجه أمرا إلى الإدارة يخيرها ما بين اتخاذ أحد إجرائيين لتنفيذ حكمه، ويقرن ذلك الأمر بغرامة تهديدية لإجبار الإدارة على تنفيذ أحد الإجرائيين، وهذا ما قضت به محكمة الاستئناف الإداري في Marseille بتوجيه أمر للغرفة التجارية أما باتخاذ أجراء التفويض لمرفق عام بصورة منتظمة، وإما تقرير استرداد حق الاستغلال الحكومي للمرفق، وذلك خلال ٩٠ يوماً، وأقرنت أمرها هذا بغرامة قدرها ألف يورو عن كل يوم تأخير بعد انتهاء المهلة"[٤].

الفرع الرابع: سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر إلى الإدارة في مصر

استقر القضاء الإداري المصري على نفس الاتجاه الذي انتهجه القضاء الإداري الفرنسي قبل صدور قانون ١٩٩٥/٢/٨ بحظر توجيه أوامر قضائية إلى جهة الإدارة أو الحلول محلها، فقد قضت محكمة القضاء الإداري المصرية بعدم اختصاصها بدعوى مرفوعة من أحد جماعة كبار العلماء، يطلب فيها إلزام وزارة المالية بإدراج مرتب وظيفته باعتباره أستاذ كرسي، واستندت المحكمة إلى أن هذا الأمر يدخل في السلطة التقديرية للوزارة في توزيع موارد الدولة على أبواب النفقات في الميزانية، وأنه لا يدخل في سلطة المحكمة توجيه أمر إلى الوزارة بخصوص

(١) الدكتور منصور محمد أحمد، الغرامة التهديدية كجزاء لعدم تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادرة ضد الإدارة، المرجع السابق، ص (١٤٥).

(٢) الدكتور محمد باهي أبو يونس، الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادرة ضد الإدارة، المرجع السابق، ص (٢٢٩). الدكتور منصور محمد أحمد، الغرامة التهديدية كجزاء لعدم تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادرة ضد الإدارة، المرجع السابق،ص (١٤٢).

(٣) الدكتور مهند نوح، القاضي الإداري والأمر القضائي، بحث منشور، مجلة جامعة دمشق، للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٢٠، العدد الثاني، سنة ٢٠٠٤، ص (٢٣٢).

(٤) مشار إليه لدى الدكتور محمد سعيد الليثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية، المرجع السابق، ص(٥١٣) وما بعدها.

الموضوع"[١]. وفي حكم أخر قضت المحكمة بأنه "ليس من اختصاص محكمة القضاء الإداري أن تحل محل الإدارة في إصدار قرارات الترقية، إذ هو من صميم اختصاصات الإدارة"[٢].

ومن جانبها ذهبت المحكمة الإدارية العليا في ذات الاتجاه فقضت بأن "إصدار أوامر من القاضي الإداري إلى الإدارة يخرج عن حدود اختصاصه الذي حدده كل من الدستور وقانون مجلس الدولة، ويتنافى مع مبدأ الفصل بين استقلال السلطة التنفيذية عن السلطتين القضائية والتشريعية وفقاً لأحكام الدستور"[٣].

ويلاحظ من خلال هذه الأحكام أن القضاء الإداري المصري تأثر باعتبارات مبدأ الفصل بين السلطات، فمهمة مجلس الدولة المصري هي القضاء وليس الإدارة، وذلك لأن هذه الأخيرة من اختصاص الإدارة العامة تزاولها في حدود السياسة العامة التي ترسمها السلطة التنفيذية، لذلك يحظر على القضاء توجيه أوامر ونواهي إلى رجال الإدارة أو الحلول محلهم، ويكمن الأساس الذي يستند إليه الحظر المفروض على القاضي الإداري في مبدأ الفصل بين القاضي والإدارة العامة[٤].

وتجدر الإشارة هنا إلى أن القيد أو الحظر المفروض على القاضي الإداري بعدم توجيه أوامر للإدارة، مرتبط بدعوى الإلغاء فقط، أما في دعوى القضاء الكامل فتتسع سلطات القاضي في مواجهة الإدارة لتصل إلى درجة تحديد ما يجب على الإدارة عمله تنفيذاً لحكمه، وعلى ذلك يستطيع القاضي العادي أن يأمر الإدارة بإعادة الشيء إلى أصله السابق[٥].

ورغم ذلك يذهب بعض فقهاء القانون العام في مصر إلى أنه لا يمكن التسليم بما استقر عليه القضاء الإداري هناك، فلا يوجد ما يمنع القاضي الإداري المصري من توجيه أوامر إلى جهة الإدارة، وتعديل اتجاهه وإعادة النظر فيما استقر عليه في هذا الشأن، إذ لا يوجد نص قانوني يفرض عليه هذا الحظر، فضلا عن أن هذا المبدأ ليست له قيمة دستورية، ومن ثم فإن الخروج على هذا الحظر لا يعتبر مخالفة دستورية، ويمكن للمشرع العادي - كنظيرة الفرنسي - أن يتدخل بإصدار قوانين تسمح للقاضي الإداري بتوجيه أوامر للإدارة[٦].

---

(١) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في جلسة، ١٩٥٧/١١/١٨، مجموعة الأحكام الإدارية في قضاء مجلس الدولة، إعداد حمدي ياسين عكاشة، منشأة المعارف، الإسكندرية، سنة ١٩٩٧، ص (١١١).
(٢) حكم محكمة القضاء الإداري، ق رقم ٢٤ لسنة ٣ ق، جلسة ٢٣/يوليو/١٩٤٩، الأحكام الإدارية في قضاء مجلس الدولة، المرجع السابق، ص(١٠٨٢).
(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم ٤/٣٩٧، لسنة ٣٦ق، جلسة ١٩٩٢/٣/٢٩، والسابق الإشارة إليه، ص (١٢٠١).
(٤) الدكتور مصطفى فهمي أبو زيد، القضاء الإداري، ومجلس الدولة، قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص(٣٨٦).
(٥) الدكتور محمد سعيد الليثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية، المرجع السابق، ص (٤٦٤) وما بعدها.
(٦) الدكتور حمدي علي عمر، سلطة القاضي الإداري بتوجيه أوامر للإدارة، دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص(٢١). الدكتور محمد سعيد الليثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية، المرجع السابق، ص(٤٦٨).

وحتى بالنسبة للحجة المستندة إلى مبدأ الفصل بين السلطات، فيرى جانب من الفقه أن هذا المبدأ ليس له أساس لا في القانون ولا في المنطق، لأنه يرجع إلى عدة اعتبارات تاريخية، تهدف إلى تحقيق التوازن بين الإدارة وقاضيها، حيث بدأت منذ أن باشر مجلس الدولة الفرنسي قضاءً مفوضاً، ويعود ذلك إلى عدم الثقة في البرلمانات القديمة، وهذه الاعتبارات قد زالت الآن، وبالتالي لم يعد هناك عائق أو مانع حقيقي يحول دون الاعتراف للقاضي الإداري بسلطة توجيه أوامر للإدارة، في الوقت الذي لم ينكر فيه أحد أو يعترض على قيام القضاء العادي بتوجيه أوامر للإدارة في حالات غصب السلطة، فله أن يأمرها برد ما اغتصب، أو إعادة الحال إلى ما كان عليه، كما أن القاضي الإداري نفسه يملك سلطات واسعة في دعاوي القضاء الكامل تصل إلى درجة تحديد ما يجب عليها القيام به تنفيذاً لحكمة(١).

ويتساءل جانب من الفقه هناك أليس من المنطق أن يكون حظر توجيه أوامر للإدارة من قبل القاضي حظراً عاما، بحيث يشمل القضاء العادي والإداري على السواء؟ أليس في تأسيس هذا الحظر على مبدأ الفصل بين السلطات فيه مغالطة ظاهرة؟ فعلى الرغم من وجود الحظر يمارس القاضي الإداري ومنذ زمن بعيد سلطة الأمر على الإدارة ولكن بشكل غير مباشر(٢)، وهو ما يتضح بصورة واضحة في رقابته التي يمارسها على أعمال الإدارة ، حيث يراقب على مدى التناسب بين المخالفة والجزاء الذي توقعه الإدارة على موظفيها، كما يمارس رقابه على الخطأ الظاهر في التقدير، وعلى الموازنة بين التكاليف والمنافع، فكل مظاهر هذه الرقابة ينطوي على أمر ينبغي أن تراعيه الإدارة في تصرفاتها، وإلا كان عرضة للإلغاء أو سبباً للتعويض(٣).

ونحن نتفق مع وجهة النظر التي تقول أن الحظر المفروض على القاضي الإداري في مصر بعدم توجيه أوامر للإدارة، هو من ابتداع القاضي الإداري نفسه، ولا علاقة له بمبدأ الفصل بين السلطات، كما أن المشرع المصري لم يفرض هذا الحظر على القاضي الإداري، ومن ثم فإنه لا شي يمنع باعتقادنا من ممارسة هذه السلطة في مواجهة الإدارة طالما أن ذلك يساهم في تنفيذ الأحكام الإدارية من خلال التجربة الفرنسية التي سبق الإشارة إليها.

الفرع الخامس: سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر إلى الإدارة في الأردن

لم يتضمن قانون القضاء الإداري رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤ ومن قبله قانون محكمة العدل العليا رقم ١٩٩٢/١٢ أي نص يجيز للقاضي الإداري أن يوجه أوامر إلى جهة الإدارة لتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة عنه، كما أن محكمة العدل العليا سلكت مسلك القضاء الإداري الفرنسي قبل

---

(١) الدكتور مصطفى فهمي أبو زيد، القضاء الإداري، ومجلس الدولة، قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص(٣٩٥).

(٢) الدكتور محمد باهي أبو يونس، الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادرة ضد الإدارة، المرجع السابق، ص (١٨).

(٣) الدكتور علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، ط ١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، سنة ٢٠١١، ص (٣٣٠).

صدور قانون ١٩٩٥/٢/٨، على أنها غير مختصة بتوجيه أوامر إلى جهة الإدارة، وان دورها يتوقف عند حد إصدار حكم الإلغاء دون التدخل لكفالة تنفيذه بأي طريقة من الطرق، باعتبار أن تنفيذ الحكم ليس من وظيفتها، وإنما هو من وظيفة الإدارة بوصفها المسؤولة الوحيدة عن التنفيذ.

ويتضح هذا الحظر بعدم توجيه الأمر من القاضي الإداري إلى الإدارة من خلال أحكام المحكمة، التي أكدت فيها بصراحة بأنها "لا تملك محكمة العدل العليا صلاحية إلزام الإدارة بتنفيذ القرارات الصادرة عنها..."(١). إلا أنها أكدت على أن للمحكمة الحق في أن تبسط رقابتها على قرار الامتناع عن تنفيذ حكم محكمة العدل العليا، وفي هذا الشأن قضت بقولها ".... بالرغم من أن محكمة العدل العليا لا ترتب في قرارها ما يجب على الإدارة عملة في حالة إلغاء القرار الإداري المعيب ولا تلزم الإدارة.... بتنفيذه... إلا أن الحكم بإلغاء القرار الإداري المعيب يعدمه ويشل أثره... وفي حالة امتناع الإدارة عن تنفيذه، فإن من حق محكمة العدل العليا أن تبسط رقابتها على مشروعية هذا القرار أو عدم مشروعيته..."(٢).

ويتضح من خلال هذين الحكمين أن محكمة العدل العليا تؤكد بصراحة أنها لا تملك إلزام الإدارة بتنفيذ قراراتها بأية صورة من الصور، سواء كان ذلك بتوجيه أوامر للإدارة، أو فرض أسلوب الضغط المالي، وإنما تقف عند حد الحكم بمشروعية أو عدم مشروعية القرار.

ورغم عدم إقرار القاضي الإداري في الأردن لنفسه بصلاحية توجيه أوامر للإدارة، إلا أن القضاء الإداري الأردني لا يتردد في حث الإدارة على تنفيذ الحكم الصادر عنه وتذكيرها بالتزامها في هذا المجال، وذلك من خلال تضمين الحكم الأسباب التفصيلية التي تبين للإدارة ما يجب عليها اتخاذه لكي لا تخالف القانون، وهذا ما يستفاد من نص المادة (٣٤/ب) من قانون القضاء الإداري الأردني، والتي تنص على أنه "يتوجب تنفيذ أحكام المحكمة الإدارية العليا وأحكام المحكمة الإدارية القطعية بالصورة التي تصدر فيها وإذا تضمن الحكم إلغاء القرار الإداري موضوع الدعوى فتعتبر جميع الإجراءات والتصرفات القانونية والإدارية التي تمت بموجب ذلك القرار ملغاة من تاريخ صدور ذلك القرار".

والسؤال الذي يطرح نفسه ما العمل إذا امتنع مجلس الوزراء نفسه عن إصدار الأمر بالتنفيذ؟ وامتنع عن توجيه أوامر لوزارة المالية أو أي مرفق أخر بأداء التعويض أو تنفيذ الحكم، فهل يمكن إعمال ما ورد في قانون العقوبات لهذه الغاية. في هذه الحالة لا يوجد إمكانية لإجبار مجلس الوزراء القيام بواجبة تجاه ذلك، ويبقى تقيده بالنص رغم لهجته الآمرة تقيداً اختياريا لا يترتب على مخالفته أية تبعات.

---

(١) حكم محكمة العدل العليا الأردنية، رقم ٩٨/٤٤١، هيئة خماسية، سنة ١٩٩٩، منشورات عدالة.
(٢) حكم محكمة العدل العليا الأردنية، رقم ٢٠٠٨/١٠٧، هيئة خماسية تاريخ ٢٠٠٨/٥/٢٨، قرار غير منشور. وحكمها أيضا رقم ٢٠٠٨/٤٠ تاريخ ٢٠٠٨/٦/٢٣.

ومن ناحية أخرى فإن القوانين في الأردني ما زالت تعتمد على الوسائل التقليدية المتمثلة بالطعن الإداري، والدعوى المدنية، والدعوى الجزائية التي اشرنا إليهما في معرض حديثنا عن الوسائل التقليدية لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية، والتي يتبين عدم جدوها في مواجهة السلطات الإدارية، وكذلك ما تضمنه قانون التنفيذ الأردني(١)، من وسائل متعددة لتنفيذ الأحكام الصادرة في الدعاوي العادية، والتي لا يمكن استخدامها في مواجهة الإدارة عندما تمتنع عن تنفيذ الحكم الإداري، استناداً إلى أن الأموال العامة غير قابلة للحجز عليها(٢).

ومن هنا ندعو المشرع الأردني أن يحذو حذو المشرع الفرنسي، في منح القاضي الإداري الأردني حق استخدام توجيه أوامر للإدارة بقصد إلزامها بتنفيذ الأحكام الصادرة عنه، والذي يشكل ضمانة لحماية حقوق الأفراد من تعسف الإدارة.

المطلب الثاني

الغرامة التهديدية

يرجع الفضل في إيجاد نظام الغرامة التهديدية لاجتهاد القضاء الفرنسي منذ مطلع القرن التاسع عشر، وكان يطلق عليها آنذاك "التعويضات" وهي فكرة مأخوذة من القانون المدني(٣).

وتتلخص فكرة الغرامة التهديدية في القانون المدني في أن القاضي يلزم المدين بتنفيذ التزامه عينيا خلال مده معينة فإذا تأخر في التنفيذ كان ملزماً بدفع مبلغ معين من المال عن هذا التأخير عن كل يوم أو أسبوع أو شهر أو أي وحدة أخرى من الزمن أو عن كل مرة يأتي عملاً يخل بالتزامه، إلى أن يقوم بالتنفيذ، أو إلى أن يمتنع نهائيا عن الإخلال بالالتزام(٤)، والهدف من ذلك هو تهديد المدين لحملة على التنفيذ وليس لتعويض الدائن، والقاضي الإداري في فرنسا لم يكن يجهل أسلوب الغرامة التهديدية بشكل كامل قبل الاعتراف بها في قانون ١٩٨٠/٧/١٦، وذلك أنه كان يفرضها على المتعاقد مع الإدارة في حالة عدم امتثاله لتنفيذ شروط العقد معها، وكانت الإدارة لا تستطيع استخدام وسائل القصر والإجبار تجاهه، أما إمكانية توقيعها على الإدارة فقد كان مستبعداً تماما، تطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات بمفهومة التقليدي(٥).

---

(١) قانون التنفيذ الأردني رقم ٢٥ / لسنة ٢٠٠٧، وتعديلاته، النشور بالجريدة الرسمية، العدد ٤٨٢١، تاريخ ١٦ /٤ /٢٠٠١٧.

(٢) الدكتور محمد الخلايلة، أثر النظام الانجلو سكسوني على القانون الفرنسي في مجال توجيه الأوامر القضائية للإدارة كضمانه لتنفيذ أحكام القضاء الإداري، المرجع السابق ص (٢١٥).

(٣) علي الشحات الحديدي، الجوانب الإجرائية للغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على التنفيذ في القانون المصري والمقارن، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة ١٩٩٩، ص (٢٠).

(٤) الدكتور عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح قانون المدني الجديد، الجزء ٢، المجلد الثاني، دار النشر للجامعات المصرية، القاهرة، سنة ١٩٨٢، ص (٤٤٧). الدكتور منذر الفضل، النظرية العامة للالتزامات في القانون المدني ج ٢، أحكام الالتزام، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، بدون تاريخ نشر، ص (٥٩).

(٥) الدكتور منصور محمد أحمد، الغرامة التهديدية كجزاء لعدم تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادرة ضد الإدارة، المرجع السابق،ص (٢٥) وما بعدها.

ولأهمية هذه الغرامة كوسيلة لضمان تنفيذ الأحكام التي تصدر عن المحاكم الإدارية سوف نتناول تعريف الغرامة التهديدية وخصائصها في الفرع الأول، وموقف الفقه والقضاء من الغرامة التهديدية في الفرع الثاني، ثم نتناول مدى فاعلية الغرامة التهديدية لضمان تنفيذ حكم الإلغاء في الفرع الثالث.

الفرع الأول: تعريف الغرامة التهديدية وخصائصها

يقصد بالغرامة التهديدية: ذلك المبلغ من النقود الذي يحكم به القاضي على المدين إذا لم يفِ بالتزامه في موعد معين، ويتحدد هذا المبلغ إما بقدر ثابت وإما على أساس كل وحده زمنية تمضي بدون تنفيذ كاليوم والأسبوع والشهر(١).

وفي مجال القانون الإداري يمكن القول بأن الغرامة التهديدية هي عبارة عن عقوبة مالية تبعية ومحتملة تحدد بشكل عام بمبلغ معين من المال عن كل يوم تأخير في تنفيذ الحكم الإداري الصادر ضد أي شخص من أشخاص القانون العام أو أي شخص من أشخاص القانون الخاص المكلفة بإدارة مرفق عام(٢).

وتعود نشأة هذه الغرامة في القانون المدني إلى القضاء الفرنسي الذي ابتدع هذه الفكرة، وأقرها لأول مرة في ٢١/يوليو/١٩٤٠، وقد نظمها المشرع الفرنسي فيما بعد بالقانون رقم ٧٢/٦٢٦ في ٥/ يوليو/١٩٧٢، والخاص بإنشاء قاض للتنفيذ، والذي خصص القسم الثاني منه للغرامات التهديدية، كما سار القضاء العادي المصري على تطبيق الغرامة التهديدية استنادا إلى نص تشريعي، حيث نظمها في المادتين (٢١٣، ٢١٤) من التقنين المدني(٣).

وفي الأردن لم ينص المشرع الأردني على الغرامة التهديدية تحت عنوان نظرية الالتزام في القانون المدني، إلا أن المادة (٣٦٠) تبين طبيعة الغرامة التهديدية تحت عنوان التنفيذ بطريق التعويض(٤). أما النص على الغرامة التهديدية صراحة فقد جاء في نص المادة (١/٩٦١) من القانون المدني، وتحت عنوان عقد الكفالة بالنفس حيث نصت على "الكفالة بالنفس تلزم الكفيل بإحضار المكفول في الوقت المعين عند الطلب المكفول له فإن لم يفعل جاز للمحكمة أن تقضي عليه بغرامة تهديدية ولها أن تعفيه منها إذا أثبت عجزه عن إحضاره".

---

(١) الدكتور محمد سعيد الليثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية، المرجع السابق، ص (٦٢١).

(٢) الدكتور منصور محمد أحمد، الغرامة التهديدية كجزاء لعدم تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادرة ضد الإدارة، المرجع السابق،ص (١٥).

(٣) نصت المادة (٢١٣) على أنه ١-"إذا كان تنفيذ الالتزام عينيا غير ممكن أو غير ملائم إلا إذا قام المدين نفسه، جاز للدائن أن يحصل حكم بإلزام المدين بهذا التنفيذ بدفع غرامة تهديديه إن امتنع عن ذلك ". ٢- "وإذا رأى القاضي أن مقدار الغرامة ليس كافيا لإكراه المدين الممتنع عن التنفيذ جاز له أن يزيد من الغرامة كلما رأى داعياً للزيادة ".

(٤) المادة (٣٦٠) من القانون المدني الأردني رقم ٤٣/لسنة ١٩٧٦ تاريخ ٨/١/ ١٩٧٦، والتي تنص على أنه "إذا تم التنفيذ العيني أو أصر المدين على رفض التنفيذ حددت المحكمة مقدار الضمان الذي تلزمه المدين مراعية في ذلك الضرر الذي أصاب الدائن والعنت الذي بدأ من المدين ".

ومعنى ذلك أن القانون الأردني يعرف الغرامة التهديدية كسائر دول المقارنة، لكنه لم يدرجها تحت عنوان نظرية الالتزام كما فعل المشرع المصري.

ومن خلال تعريف الغرامة التهديدية يتضح أنها تتصف بعدة خصائص تميزها عن غيرها من التصرفات القانونية تتلخص فيما يلي :

١- أنها ذات طابع تحكمي: لأنه لا ينظر في تحديدها إلى الضرر الذي يصيب المضرور بقدر ما ينظر إلى المدين وقدرته المالية، ولأنها بنفس الوقت تهدف إلى حث المدين على التنفيذ، على عكس التعويضات التي وظيفتها جبر الضرر الفعلي الناتج عن التأخير في التنفيذ أو عدمه"(١).
٢- أنها تبعية: بمعنى أنه لا يمكن تصور وجودها إلا بوجود حكم قضائي بالإلزام، أي أنها تدور وجودا أو عدما بوجود الحكم الإلزامي فتصح بصحته وتبطل بإبطاله(٢).
٣- تهديدية: ذلك أن سبب وجودها هو الإجبار على التنفيذ وليس العقاب، ومن أجل أن يبادر المحكوم عليه بتنفيذ الالتزام المترتب عليه، وتصل هذه الخاصية إلى قمتها عند الحكم بالغرامة القطعية، وهنا يصبح عدم وجود أمل للمحكوم عليه بتعديلها، مع جواز تحويل الغرامة الوقتية إلى غرامة قطعية والعكس غير جائز(٣).
٤- أنها ذات طابع مؤقت: ويقصد بهذه الخاصية أن معدل الغرامة التهديدية قابل للتغير بالتخفيض أو الإلغاء وفقاً لما تراه المحكمة(٤).

الفرع الثاني: موقف الفقه والقضاء من الغرامة التهديدية

ابتدع القاضي العادي فكرة الغرامة التهديدية كما ذكرنا، قبل أن يتناولها المشرع بالتقنين، ولم يتردد في استخدامها في مواجهة الإدارة في بعض الحالات التي تمتنع فيها عن تنفيذ التزاماتها، وعلى العكس من ذلك نجد القاضي الإداري وقد تغلب عليه حياؤه دائما فلم يجرؤ على استخدامها ضد الإدارة مراعاة لمبدأ الفصل بين السلطات، وإن كان قد لجأ إليها واستخدمها في مواجهة الأفراد عند امتناعهم عن تنفيذ التزامهم تجاه الإدارة، حيث لا يوجد ما يمنعه من استخدامها، وهذا الأمر يدعوا إلى الدهشة فالقضاء العادي هو المقصود أصلا بالفصل بين السلطات، ولا يتردد في الحالات التي تختص فيها بنظر بعض المنازعات المتعلقة بالإدارة من

---

(١) حكم محكمة النقض المدنية في الطعن رقم ٤١١، لسنة ٥٩ ق، جلسة ١٩٩٣/١٢/٢٩، مكتب فني ٤٤، ص(٥٧٢).
(٢) علي الشحات الحديدي، الجوانب الإجرائية للغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على التنفيذ في القانون المصري والمقارن، ص (٢٩).
(٣) الدكتور محمد باهي أبو يونس، الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادرة ضد الإدارة، المرجع السابق، ص (١٥٠).
(٤) الدكتور محمد سعيد الليثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية، المرجع السابق، ص (٦٢٦).

استخدام الغرامة التهديدية ضد الإدارة[١]. بينما نجد القضاء الإداري يتردد في استخدامها، ولا يقر القاضي الإداري بسلطته في توقيع مثل هذه الغرامات التهديدية، لما تحمله من إكراه على تنفيذ الأمر يعتقد أنه غير جائز بحق الإدارة[٢].

وفيما يلي استعراض موجز لموقف كل من القضاء والفقه الإداريين من مسألة الغرامة التهديدية:

أولا: موقف القضاء الإداري

لقد اختلف موقف القاضي الإداري في هذا السياق بحسب ما إذا كانت الغرامة التهديدية موجهة ضد الأفراد، أم أنها ضد المتعاقد أم ضد الإدارة. فإذا كانت الغرامة التهديدية موجهه ضد الأفراد فإن سلطات القاضي الإداري تتسع، ولا يجد حرجا في استخدامها ضدهم، وبهذا قضى مجلس الدولة الفرنسي بإلزام احد الأفراد تحت تهديد الغرامة بهدم الأعمال المخالفة"[٣].

أما بالنسبة للمتعاقد مع الإدارة فقد ميز القضاء الإداري بين فرضين: الأول حين تكون السلطة الإدارية محتفظة في مواجهة المتعاقد معها بسلطات وامتيازات تجعلها قادرة على ضمان تنفيذ العقد، ففي هذه الحالة يقرر القاضي الإداري أنه ليس له سلطة توجيه أوامر تحت تهديد الغرامة ضد المتعاقد مع الإدارة، حيث يعتبر تدخلا منه في إدارة المرفق العام"[٤]. والفرض الثاني: إذا كانت الإدارة لا يمكنها استخدام سلطاتها وامتيازاتها ضد المتعاقد، وإنما يتعين عليها عند قيام نزاع بينها وبين المتعاقد معها أن تلجأ للقاضي، فحينئذ يستطيع القاضي الإداري أن يحكم على المتعاقد معها تحت التهديد المالي.

أما بالنسبة للإدارة فالموقف مختلف، فقد قرر مجلس الدولة الفرنسي بصفة دائمة أنه لا يدخل في اختصاصه إلزام الإدارة بإجراء ما تحت التهديد المالي"[٥]، وإن كان هذا لا يمنعه من استخدام وسائل أخرى قريبة من الغرامة التهديدية، كإحالة المحكوم له للإدارة لتنفيذ الحكم، مع تحديد ميعادا للتنفيذ، وإلا فإنها سوف تكون معرضة لدفع تعويض إذا لم تقم بالتنفيذ خلال المدة المحددة، وهذا التعويض ليس بغرامة تهديدية ولا حتى بالتزام بدلي أو تخييري، وإنما يمثل

---

(١) الدكتور منصور محمد أحمد، الغرامة التهديدية كجزاء لعدم تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادرة ضد الإدارة، المرجع السابق، ص (٢٦). الدكتور محمد سعيد الليثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية، المرجع السابق، ص (٦٢٩). الدكتور حسني عبد الواحد، تنفيذ الأحكام القضائية، مرجع سابق، ص(٥٠٨).

(٢) الدكتور حمدي علي عمر، سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة ـ دراسة مقارنة ـ المرجع السابق، ص (١١٠).

(٣) حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية Wagon بتاريخ ١٩٣٦/١١/٢٥، ص (١٠٣٦)، مشار إليه لدى الدكتور محمد سعيد الليثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية، المرجع السابق، ص (٦٣٢).

(٤) حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية Leloiretd تاريخ ٢٧/ يناير / ١٩٣٣، ص (١٣٦). مشار إليه لدى الدكتور حسني عبد الواحد، تنفيذ الأحكام القضائية، مرجع سابق، ص (٤٩٥).

(٥) حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية Societe generale des Eaux تاريخ ١٩٠٨/٨/٤، مشار إليه لدى الدكتور محمد سعيد الليثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية، المرجع السابق، ص (٦٣٣).

الضرر، كما انه يترك للإدارة حريتها في التنفيذ حين تريد رغم ما يشير به عليها في الإحالة، طالما أن القاضي لتوقعه أنها لن تنفذ، يحدد مبلغ التعويض المستحق مسبقاً"(١).

غير أن القضاء الإداري في فرنسا ومصر اكتفى بتلك السلطات، بحجة مبدأ الفصل بين السلطات، ورفض أن يفرض على الإدارة غرامة تهديدية لحملها على تنفيذ التزاماتها، وهذا ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي بأنه بالنسبة "للطلبات التي تهدف إلى إلزام المدينة بإجراء الأعمال وتحديد غرامة تهديدية عن كل يوم تأخير في التنفيذ، فإنه لما كان مجلس الدولة لا يختص بفرض الأعمال التي على المدينة القيام بها في المستقبل لإيقاف الأضرار، فإنه لا يختص بالتالي بالحكم عليها بغرامة تهديدية بسبب تأخرها في التنفيذ"(٢). مع ضرورة الإشارة هنا إلى أن موقف القضاء الإداري الفرنسي هذا كان قبل تدخل المشرع والنص بشكل صريح على سلطة القاضي الإداري في فرض الغرامة التهديدية في مواجهة الإدارة وعلى النحو الذي سنشير إليه بعد قليل.

وفي مصر قضت محكمة القضاء الإداري "أنها لا تملك الحلول محل الإدارة ولا إصدار الأوامر إليها ولا تكرهها على شيء من ذلك عن طريق الحكم بالتهديدات المالية، إذ يجب أن تظل للإدارة حريتها الكاملة في اتخاذ ما تراه من قرارات بمقتضى وظيفتها الإدارية، وتكون القرارات خاضعة لرقابة المحكمة قضائيا إذا وقعت مخالفة للقانون"(٣). وقد لقي هذا الاتجاه تأييد من جانب غالبية الفقه(٤).

وفي الأردن وكما ذكرنا في سياق حديثنا عن موقف محكمة العدل العليا من مبدأ حظر توجيه أوامر إلى الإدارة، فإن قانون القضاء الإداري رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤ ومن قبلة قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢ لم يتضمنا أي إشارة إلى إمكانية توقيع غرامة تهديديه على الإدارة، من اجل إجبارها على تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة عن المحكمة، كما وان محكمة العدل العليا أشارت في بعض أحكامها إلى أن صلاحيتها تنتهي عند البحث في مشروعية أو عدم مشروعية امتناع الإدارة عن التنفيذ"(٥).

ثانياً: موقف الفقه الإداري من الغرامة التهديدية

يؤيد جانب من الفقه تطبيق الغرامة التهديدية ضد السلطات الإدارية في حالة عدم التزامها بتنفيذ الحكم الصادر ضدها، ويبرر ذلك أن القاضي الإداري له نفس الصلاحيات التي منحها

(١) حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية Soc. Le Center تاريخ ٢٣/يوليو/١٩٣٧، ص(٧٧٢). مشار إليه لدى الدكتور حسني عبد الواحد، تنفيذ الأحكام القضائية، مرجع سابق، ص (٤٩٦).
(٢) C. E. ٣٠ juitllet ١٩١٣ Commune de la courtine. Rec. p ٩٣٦ مشار إليه لدي الدكتور محمد سعيد الليثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية، المرجع السابق، ص (٦٣٤).
(٣) حكم محكمة القضاء الإداري، في الدعوى رقم، ٣٣٥ لسنة ٢ ق، جلسة ١٩٥٠/٥/١٧، ص (٨٠١). وحكمها في الدعوى رقم ١٦٢ لسنة ٣ ق، جلسة ١٩٥٠/٥/٣٠ ص (٨٥٤).
(٤) الدكتور محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة، الرقابة القضائية، بيروت ١٩٧٠، ص (٨٤٨).
(٥) حكم محكمة العدل العليا رقم ٢٠٠٨/١٠٧، هيئة خماسية، تاريخ ٢٠٠٨/٥/٢٨.

المشرع للقاضي المدني عند عدم تنفيذ الالتزام تنفيذا جبريا، وهو ما يستوحى من نص المادة (١١٢٤) من القانون المدني الفرنسي التي تنص على أن "كل التزام بعمل أو الامتناع عن عمل يتحول إلى تعويض في حالة عدم تنفيذ المدين لالتزامه" وبذلك لا يوجد ما يمنع القاضي الإداري من تطبيق الغرامة التهديدية ضد الإدارة، لأن هذه الصلاحية تشبه إلى حد كبير الأحكام التي يضمنها القاضي بتعويضات مالية ضد الإدارة، وكذلك استند الفقه في تأييده للغرامة التهديدية ضد الإدارة إلى طبيعة الالتزام الواقع على عاتقها، حيث أنها تتناسب مع طبيعة الالتزامات الإدارية، وخاصة في مجال الأحكام الصادرة بالإلغاء التي لا تخرج عن كونها التزام بعمل أو الامتناع عنه والتي يقتضي تنفيذها تدخلاً من جانب الإدارة(١).

ويرى الفقيه (Weil) أنه إذا كانت الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية، تنفذ من جهة الإدارة تلقائيا، فإنه لا يكون من المناسب استخدام وسائل الإكراه منذ البداية، وذلك لان نية الرفض لدى الإدارة لم تظهر بعد، أما إذا صدر الحكم ولم تقم جهة الإدارة بالإجراءات اللازمة لتنفيذه، فإنه يجب على القاضي الإداري أن يتخذ طابعاً أكثر تهديدا، طالما أن نية الإدارة السيئة وضحت، وأظهرت امتناعها عن تنفيذ أحكامه، فلا ينبغي عليه أن يتردد في فرض الغرامة التهديدية عليها لإجبارها على تنفيذ الحكم، وقيامه بفرض هذه الغرامة لا يكون انخراطا منه أو تدخلا في عمل الإدارة، ولا يحل محلها في شي، ولكنه لا يفعل سوى أن يذكرها بالتزاماتها الأساسية مع إلباس هذا التذكير ثوب التحذير الرسمي باستخدام التهديد المالي(٢).

وهذا ما دفع المشرع الفرنسي إلى إصدار قانون رقم ٨٠/٥٣٩ في ١٩٨٠/٧/١٦، والذي أعطى القاضي الإداري سلطة إصدار الغرامات التهديدية في مواجهة الإدارة في حالة امتناعها عن تنفيذ الأحكام(٣). وقد نصت المادة الثانية من القانون على أن لمجلس الدولة في حالة عدم تنفيذ حكم صادر من القضاء الإداري، الحكم ولو بصفة مباشرة بغرامة تهديدية على الأشخاص المعنوية العامة، بهدف ضمان تنفيذ الحكم، هذا وقد تعرض القانون لعدة انتقادات نذكر منها ما يلي(٤):

(١) الدكتور عادل عامر، الغرامة التهديدية في المادة الإدارية، دراسة مقارنة مقال منشور على الرابط الالكتروني http//docdigger.com، بتاريخ ٢٠٠٩/١٢/٣، ص ٧ وما بعدها.

(٢) الدكتور حسني عبد الواحد، تنفيذ الأحكام القضائية، المرجع السابق، ص(٤٩٩). إبراهيم فهمي شحاتة، الآثار الجانبية للأحكام الصادرة بإلغاء قرارات الترقية، بحث منشور، مجلة مجلس الدولة، في ١٩٦٠/١٠/٨، ص (٢٥٠).

(٣) الدكتور عصمت عبدالله الشيخ، الوسائل القانونية لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية، المرجع السابق، ص(٨٤).

(٤)الدكتور محمد باهي أبو يونس، الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادرة ضد الإدارة، المرجع السابق، ص (٤٣).

١- قصور سريان الغرامة التهديدية على الأحكام الصادرة على أشخاص القانون العام، دون سريانها على أشخاص القانون الخاص المكلفة بإدارة مرفق عام، مما أدى إلى إعفاء طائفة كبيرة من الأحكام الإدارية من الخضوع للغرامة.

٢- أعطى القانون لمجلس الدولة الاختصاص بالغرامة التهديدية، وبذلك أصبح المجلس مختص بكفالة تنفيذ جميع الأحكام الإدارية، مما ترتب على ذلك حرمان المحاكم الإدارية، ومحاكم الاستئناف الإدارية من حقها في ضمان تنفيذ أحكامها.

٣- استئثار مجلس الدولة بسلطة الحكم بالغرامة، يؤدي الى زيادة أعبائه القضائية، وتأخير البت في طلبات الفصل بالغرامة، وبالتالي تعطيل تنفيذ الأحكام.

٤- عدم تلازم الحكم بالغرامة التهديدية مع الحكم الأصلي، بمعنى أن الحكم بالغرامة يمر أولاً بمرحلة النطق بالحكم الأصلي وثانياً بمرحلة الحكم بالغرامة وهذه المرحلة لا يمكن تحقيق مقتضياتها إلا بعد ظهور رفض الإدارة تنفيذ الحكم الأصلي.

وهذه الانتقادات دفعت المشرع الفرنسي إلى إدخال عدة تعديلات على قانون ٨٠/٥٣٩ تاريخ ١٩٨٠/٧/١٦ تمثلت في صدور قانون رقم ٨٧/٨٥٥ تاريخ ٣٠/يوليه/١٩٨٧ والذي أضاف إلى المادة الثانية فقرة جديدة تضمنت مد نظام الغرامة إلى الأحكام الصادرة في مواجهة أشخاص القانون الخاص المكلفة بإدارة مرفق عام، كما صدر قانون رقم ١٩٩٥/١٢٥ في ١٩٩٥/٢/٨ المتعلق بالهيئات القضائية والمرافعات المدنية والجنائية والإدارية، والذي أجرى إصلاحا قضائيا واسعا لم يشهد له القضاء الإداري مثيلا من قبل، حيث أنهى الحظر المفروض على القاضي الإداري بعدم توجيه أوامر للإدارة، بالإضافة إلى تفادي الانتقادات التي وجهت لهذا القانون(١).

وبذلك اعترف قانون ١٩٩٥/٧/١٦ لمحاكم القضاء الإداري "مجلس الدولة، ومحاكم الاستئناف الإدارية، والمحاكم الإدارية" بسلطة توجيه أوامر للإدارة لضمان تنفيذ الأحكام التي يصدرونها، وهذا بالطبع ما أكده المجلس الدستوري في بحثه لدستورية هذا القانون، والذي قرر أن الاعتراف للقاضي الإداري بسلطة توجيه هذه الأوامر، لا يُعد خرقا لمبدأ الفصل بين السلطات، وإنما هو من مقتضيات تفعيل دوره في تنفيذ ما يصدره من أحكام تكرس مبدأ خضوع الدولة للقانون، كما اعترف القانون للمحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية بالحق في الحكم بغرامة تهديدية لضمان تنفيذ الأحكام الصادرة عنها، والأوامر التنفيذية الصادرة عنها هذه الأحكام(٢).

وتجدر الإشارة هنا إلى انه لا يمكن للقاضي الإداري وفقاً للقانون المشار إليه أن يحكم بالغرامة التهديدية ضد الإدارة، إلا إذا توافرت شروط معينة أهمها أن يكون الحكم صادر من

---

(١) الدكتور محمد سعيد الليثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية، المرجع السابق، ص (٦٤٦).
(٢) الدكتور محمد باهي أبو يونس، الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادرة ضد الإدارة، المرجع السابق، ص (١٥٠).

إحدى جهات القضاء الإداري، وعدم تنفيذ الإدارة للحكم أو مخالفة التزامها بالتنفيذ، وأن يكون الحكم قابل للتنفيذ لأنه لا مجال لإعمال الغرامة التهديدية إذا استحال تنفيذ الحكم، وأيضا يجب أن يكون الحكم من أحكام الإلزام ويستوي أن يكون حكما موضوعيا أو حكماً مستعجلاً أو وقتياً، وكذلك يكون هناك طلب من صاحب الشأن، وأخيرا احترام المواعيد القانونية بطلب الغرامة التهديدية(١).

ويرى جانب من الفقه الإداري المصري بأنه، طالما أن الغرامة التهديدية هي تعبير عن الأمر لدى القاضي، فإن استخدامها ضد الإدارة لا يمكن إلا أن يكون مرفوضا، ويبرر ذلك بأنه من أهم نتائج احترام القاضي الإداري لاستقلال الإدارة - بوصفه مبدأ أساسي في القانون العام - حظر استخدام طرق التنفيذ العادية وكل وسائل القهر ضد الإدارة، ووفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات فإن القاضي الإداري لا يملك توجيه أوامر أو نواه إلى جهة الإدارة، ولا الحكم عليها بغرامة تهديدية، الأمر الذي يمنع على القضاء الإداري إصدار أي أوامر للجهات الإدارية والهيئات العامة، حتى لو كان ذلك بقصد إجبار الإدارة على تنفيذ أحكامه(٢).

وفي ذات السياق يرى جانب من الفقه أن تقييد سلطة القاضي الإداري في مجال تنفيذ أحكامه يؤدي بالضرورة إلى التشكك في القيمة العملية لما يصدره من أحكام سواء بالإلغاء أو القضاء الكامل، طالما أنها عرضة لعدم تنفيذها من جانب الإدارة، بل إن ذلك يؤدي إلى التشكك أيضاً في الطبيعة القضائية لهيئات القضاء الإداري، وهذا الأمر يدعو إلى إعادة التفكير في المبدأ الذي يحظر على القاضي التدخل لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام، والذي لا يرجع سوى إلى التقييد الذاتي من القاضي الإداري نفسه(٣).

وهناك اتجاه فقهي آخر في مصر يرى إلى جانب ضرورة هجر مبدأ حظر توجيه أوامر للإدارة، أن القضاء الإداري يملك سلطة توقيع الغرامة التهديدية ضد الأشخاص المعنوية العامة والتي تجد أساسها في قواعد القانون المدني(٤). ولو أنه يفضل تدخل المشرع بإصدار تشريع خاص بالمنازعات الإدارية ينظم مسألة توقيع الغرامة التهديدية على الإدارة كما هو الحال في

---

(١) الدكتور محمد سعيد الليثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية، المرجع السابق، ص(٦٤٨) وما بعدها. الدكتور محمد باهي أبو يونس، الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادرة ضد الإدارة، المرجع السابق، ص (٤٥) وما بعدها. الدكتور وجدي راغب فهمي، النظرية العامة للعمل القضائي، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، سنة ١٩٦٧، ص (٥٤).
(٢) الدكتور محمود حافظ، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص (٦٠٥). الدكتور سليمان الطماوي، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، ط ١، سنة ١٩٥٣، ص (٢٧٨).
(٣) الدكتور محمد باهي أبو يونس، الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادرة ضد الإدارة، المرجع السابق، ص (٢٩) وما بعدها.
(٤) انظر المادتين (٢١٣، ٢١٣) من القانون المدني المصري، سالفة الذكر.

فرنسا، وفي غياب ذلك يعتبر النص الوارد في القانون المدني بشأن الغرامة التهديدية قاعدة قانونية عامة صالحة للتطبيق على جميع صور المنازعات بما فيها المنازعات الإدارية(١).

أما بالنسبة للاختصاص بالفصل في طلب الغرامة التهديدية، فقد كان لمجلس الدولة الفرنسي بموجب القانون رقم ٨٠/٥٣٩ تاريخ ١٩٨٠/٧/١٦ سلطة إصدار الغرامات التهديدية ضد الإدارة، في حالة امتناعها عن تنفيذ الأحكام الإدارية مهما كان مضمونها، وبصدور القانون رقم ٩٥/١٢٥ في ١٩٩٥/٢/٨، اعترف المشرع للمحاكم الإدارية والمحاكم الإدارية الاستئنافية بالحق في فرض غرامة تهديدية على الإدارة، حيث تنص المادة ٤/٨ من هذا القانون على أن طلب الغرامة التهديدية يجب أن يقدم بالنسبة للأحكام النهائية إلى الجهة القضائية التي أصدرتها، أما فيما يتعلق بالأحكام المطعون فيها بالاستئناف فإن الطلب يجب أن يقدم إلى المحكمة المرفوع أمامها الاستئناف(٢).

وللقاضي الإداري الحرية في تقدير وتحديد قيمة الغرامة التهديدية، فهي لا ترتبط بطلب الشخص المعني، فله قبول أو رفض طلب الغرامة التهديدية حتى لو كان قد ثبت لديه امتناع الإدارة عن التنفيذ، وأيضا لا ترتبط بدرجة الضرر الذي ينتج عن عدم التنفيذ، ومع ذلك يحكم القاضي بالغرامة التهديدية، لأن الغاية منها تنفيذ الحكم الصادر ضد الإدارة(٣). حيث أجازت المادة الخامسة من قانون ١٩٨٠/٧/١٦ بان يقرر جزء من الغرامة إلى الطاعن، ويدفع باقي الغرامة إلى صندوق تجهيزات الهيئات المحلية، وفي التعديل الأخير الصادر بقانون ٢٠٠٠/٣٨٧ تاريخ ٢٠٠٠/٥/٤ ترك المشرع الأمر للقاضي بان يقسم مبلغ الغرامة بين المحكوم لصالحه وأي جهات أخرى يحددها(٤).

أما بالنسبة لميعاد تقديم طلب للحكم بالغرامة التهديدية، فقد حدد المشرع الفرنسي مدة ستة أشهر، يستطيع المحكوم له بعد مضيها أن يتقدم إلى مجلس الدولة طالبا منه فرض الغرامة التهديدية على الإدارة الممتنعة عن تنفيذ الحكم الصادر ضدها، وذلك من تاريخ إعلان الحكم، بنما تكون المدة ثلاثة أشهر في حالة صدور الحكم عن المحاكم الإدارية أو المحاكم الاستئنافية(٥).

والحكم الصادر بالغرامة التهديدية هو حكم مؤقت وليس نهائي، ويجب تصفيته ليصبح الحكم نهائيا قابلا للتنفيذ، لأن الغرامة التهديدية المؤقتة يمكن للقاضي الإداري التعديل فيها أو حتى

---

(١) الدكتور يسري محمد العصار، مبدأ حضر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة، وحظر حلول محلها وتطوراته الحديثة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية ن القاهرة، سنة ٢٠٠٠، ص (٢٠).

(٢) الدكتور عصمت عبدالله الشيخ، الوسائل القانونية لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية، المرجع السابق، ص (٩١) وما بعدها.

(٣) الدكتور محمد باهي أبو يونس، الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادرة ضد الإدارة، المرجع السابق، ص (٢٠٤، ٢١٣).

(٤) الدكتور عصمت عبدالله الشيخ، الوسائل القانونية لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية، المرجع السابق، ص (٩٥).

(٥) الدكتور منصور محمد أحمد، الغرامة التهديدية كجزاء لعدم تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادرة ضد الإدارة، المرجع السابق، ص (١٠٣).

إلغائها إذا ما ثبت لقاضي التصفية أن عدم التنفيذ مرجعه سبب أجنبي أو قو قاهرة[١]. وحسب نص الماد الرابعة من قانون ١٩٨٠/٧/١٦ فإن مجلس الدولة الفرنسي يقوم بتسوية الغرامة التهديدية التي وقعها في حالة عدم التنفيذ الكلي أو الجزئي أو التأخير بتنفيذ[٢].

الفرع الثالث: مدى فاعلية الغرامة التهديدية لضمان تنفيذ حكم الإلغاء

تعتبر الغرامة التهديدية وسيلة مهمة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها، وتكمن قوتها في التخويف والتهديد من خلال سريانها تصاعديا، وتضطر الإدارة للاستجابة إليها مجبرة، وخلاف ذلك فإن ميزانيتها لن تتحمل هذا العبء المالي المتزايد عليها بسبب مخالفتها لالتزاماتها بتنفيذ الأحكام الصادرة ضدها، وكما ذكرنا في هذا السياق فإن الحكم الصادر بفرض هذه الغرامة ليس حكماً نهائيا واجب النفاذ، وإنما هو حكم مؤقت، حيث تظل الغرامة مسلطة على الإدارة حتى تقوم بواجبها بتنفيذ التزاماتها، أو أن تصر على عنادها بعدم التنفيذ، ويزيد من أهمية الغرامة التهديدية المسؤولية الشخصية للموظف والتي تشمل، الموظف الذي أدت تصرفاته إلى إدانة أي شخص من أشخاص القانون العام بغرامة تهديدية بسبب عدم التنفيذ الكلي أو الجزئي للحكم القضائي،وتشمل أيضا الموظف الممتنع عن تنفيذ الحكم الصادر بها إذا كان حكما نهائيا ومحدداً مقدارها تحديداً نافيا للجهالة[٣].

ونشير هنا إلى انه إذا صدر حكم نهائي بالغرامة التهديدية فإن القاضي الإداري لا يستطيع إلغائها أو تعديلها عند التصفية، إلا إذا كان عدم التنفيذ يعود إلى سبب أجنبي أو قوة قاهرة، وهذا ما نصت عليه المادة الرابعة من قانون ١٩٨٠/٧/١٦، على أنه فيما عدا الحالات التي يعود فيها عدم التنفيذ إلى قوه قاهرة أو سبب أجنبي فإنه لا يمكن لمجلس الدولة تعديل الغرامة النهائية عند التصفية، كما يتعين على القاضي أن يحدد في حكمه بأن الغرامة نهائية، لأن التصفية النهائية للغرامة لا تفترض، وإنما لا بد للتصريح بها، فإذا سكت القاضي عن بيان طبيعة الغرامة المحكوم بها فإن تكييفها يجري حسب الأصل على أنها غرامة مؤقتة، وهذا ما نصت علية المادة الثالثة من القانون المشار إليه[٤].

وإذا كان البعض يعتبر الغرامة التهديدية غير فعّالة، لأن الإدارة لا تعبأ بها في كثير من الأحيان ما دام أن الموظف لن يدفع المبلغ من حسابه الخاص، إلا أن هذا الرأي غير مقنع لأن المشرع الفرنسي ودعماً منه لنظام الغرامة التهديدية عندما يتعلق الأمر بالإدارة العامة نص في المادة السابعة من قانون ١٩٨٠/٧/١٦، على غرامة ماليه على تصرفات الموظف التي تهدف إلى

---

(١) الدكتور محمد سعيد الليثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية، المرجع السابق، ص(٦٤٨).

(٢) الأستاذ محمد قصري، تنفيذ الأحكام الإدارية، الغرامة التهديدية، الحجز، مقال منشور على الرابط الالكتروني. www.muhae.gov.ma.

(٣) الدكتور مهند نوح، القاضي الإداري والأمر القضائي، المرجع السابق، ص(٢٣١).

(٤) الدكتور محمد سعيد الليثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية، المرجع السابق، ص (٦٧٦).

تعطيل تنفيذ الأحكام القضائية وقيمتها (٥٠٠٠) فرنك، أو إجمالي الراتب السنوي للموظف إذا كان يتجاوز (٥٠٠٠) فرنك، بالإضافة إلى إحالته إلى المحكمة التأديبية لشؤون الموازنة[١].

ومن هنا ندعو المشرع الأردني وتمشيا مع التعديلات الدستورية الجديدة والتي من أهم ركائزها وجود قضاء إداري على درجتين عوضا عن درجة واحدة، أن يمنح القاضي الإداري صلاحية استخدام توجيه أوامر قضائية وتوقيع الغرامة التهديدية في مواجهة السلطات الإدارية، وذلك لكفالة تنفيذ أحكامه، وإجبار الإدارة على احترامها وتنفيذها وفقا لمقتضاه، وضمانة لحماية حقوق وحريات الأفراد من تعسف الإدارة.

وإلى أن يستجيب المشرع لذلك، نتمنى على القاضي الإداري اللجوء إلى قواعد القانون المدني لفرضها على الإدارة عند امتناعها عن تنفيذ أحكامه، فالقاضي الإداري يستنبط الحلول للقضايا المعروضة أمامه في الكثير من الحالات من التشريعات الأخرى، وخاصة قواعد القانون المدني الأردني التي تعد الشريعة العامة والتي يمكن الأخذ منها دائما وبما يتناسب مع خصوصية المنازعات الإدارية.

---

(١) الدكتور منصور محمد أحمد، الغرامة التهديدية كجزاء لعدم تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادرة ضد الإدارة، المرجع السابق،ص (١٠٣). الدكتور محمد بوزيد الدين جيلاني، إشكالية تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة، دراسة مقارنة، بحث منشور، في مجلة الإدارة العامة، المجلد ٤١، العدد ٤، يناير ٢٠٢٠٢ سنة، ص (٧٢٧).

الخاتمة

لقد تناولت هذه الدراسة البحث في "مظاهر مخالفة الإدارة لالتزامها بتنفيذ أحكام الإلغاء وضمانات تنفيذ هذه الأحكام" فاستعرضت مدى خطورة الوسائل التي تلجأ إليها السلطات الإدارية بالامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها، والتي تتضمن استهتاراً صارخاً للأحكام، والاستهانة بما لها من قدسية واحترام، وإهداراً لمبدأ المشروعية، كما استعرضت أيضاً الضمانات التقليدية والحديثة لتنفيذ هذه الأحكام ومدى إمكانية تطبيقها في القانون الإداري.

وقد تم تقسيم هذا الدارسة إلى ثلاثة فصول، حيث خصصنا الفصل الأول لماهية دعوى الإلغاء وحجية الحكم الصادر فيها، من حيث تعريف دعوى الإلغاء وخصائصها وأنواع الدعاوي الإدارية وتمييزها عن دعوى الإلغاء، ثم تحدثنا عن حجية الشيء المقضي به والتي تبين لنا بأنها صفة تلحق بالحكم القضائي القطعي الصادر من محكمة مختصة، والتي يترتب على توافرها احترام المحاكم لها، وذلك بعدم البحث بنفس الموضوع من جديد والتسليم بما قضت به المحكمة بين الخصوم، كما تناولنا أساس حجية الأمر المقضي به والتمييز بين حجية الأمر المقضي به،وبين قوة الأمر المقضي به، ومدى ارتباط حجية الأمر المقضي به بالنظام العام حيث انعقد الرأي الغالب فقهاً وقضاءً على أن هذه الحجية في ذاتها تتعلق بالنظام العام.

وفي الفصل الثاني من الرسالة تناولنا مظاهر مخالفة الإدارة لالتزامها بتنفيذ الأحكام الصادرة في مواجهتها والتي تتمثل بالامتناع عن تنفيذ الحكم، والتنفيذ الناقص له، والتباطؤ بتنفيذه، وكيف تستند الإدارة لتحقيق غايتها هذه إلى العديد من الحجج كالمصلحة العامة أو المحافظة على النظام العام، ثم تحدثنا عن الصور التي تلجأ لها الإدارة لتعطيل الحكم القضائي الصادر ضدها، كإعادة إصدار القرار الملغي أو إصدار تشريع أو نظام يضفي على القرار الملغي الشرعية.

ولمواجهة هذه الأساليب والصور واستكمالا لهذه الدراسة فقد أفردنا الفصل الثالث للحديث عن أهم الضمانات التي وضعها المشرع والقضاء الإداري إدراكاً منه لخطورة امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم القضائي، حيث تناولنا هذه الضمانات في مبحثين استعرضنا في الأول منها الضمانات التقليدية لتنفيذ أحكام الإلغاء والمتمثلة بالطعن الإداري، والدعوى الجزائية، والدعوى المدنية، ثم تناولنا الضمانات الحديثة والمتمثلة بتوجيه أوامر قضائية للإدارة، والغرامة التهديدية، وناقشنا مدى إمكانية تطبيقها في القانون الأردني. وقد توصلت هذه الدراسة لمجموعة من النتائج والتوصيات تتلخص بما يلي:

أولاً: النتائج

١- أن حجية الشيء المقضي به هي صفة تلحق بالحكم القضائي القطعي الصادر من محكمة مختصة، ويترتب على توافر هذه الصفة احترام المحاكم له، بعدم البحث في نفس الموضوع من جديد والتسليم بما قضى به الحكم بين الخصوم، ولا تقوم هذه الحجية إلا إذا توافر شرطان، الأول أن يكون هناك حكم قضائي صادر عن مرجع قضائي مشكل تشكيلا صحيحا، والثاني أن يكون الحكم القضائي قطعيا.

٢- أن الحجية تتميز قوة الشيء المقضي به، باعتبار أن قوة الشيء المقضي به يكتسبها الحكم في مرحلة لاحقة لاكتساب حجية الشيء المقضي به، بمعنى أن كل حكم يحوز قوة الشيء المقضي يكون حتما حائزا لحجية الشيء المقضي به، وأن المشكلة الرئيسية التي تواجه المحكوم له بإلغاء قرار إداري، تكمن في تراخي الإدارة في تنفيذ الحكم أو التنفيذ الناقص له، أو الامتناع الصريح عن تنفيذه، الأمر الذي يتطلب من المشرع التدخل لإيجاد الوسائل القانونية للتغلب على الصعوبات التي تعترض تنفيذ الحكم.

٣- تستخدم الإدارة وسائل متعددة لتعيق من خلالها تنفيذ الحكم، تتراوح بين إصدار قرار جديد ينطوي على ذات مضمون قرارها المقضي بإلغائه، أو الاستعانة بالسلطة التشريعية لإصدار قانون تعيد به للقرار الملغي قوته وتمكنه من الاستمرار في إحداث أثره الذي أوقفه الحكم الصادر بإلغائه.

٤- يجوز للسلطات الإدارية الامتناع عن تنفيذ الحكم القضائي الصادر ضدها إذا كانت هناك ظروف معينة، كحالات الحرب والاضطرابات والأزمات والفتن إذا كان يترتب على تنفيذه إخلال بالأمن والنظام العام.

٥- أن مخالفة الأمر المقضي به لا تعتبر الوسيلة الوحيدة التي يمكن لصاحب الشأن الاستناد إليها في الطعن على القرارات الإدارية التي تتضمن مخالفة الإدارة لالتزاماتها بتنفيذ أحكام الإلغاء، فهناك بعض القرارات يمكن الطعن فيها بعيب الانحراف بالسلطة، ويظهر ذلك في المجالات التي تتمتع فيها الإدارة بسلطة تقديرية، وذلك عندما تتحجج بالمصلحة العامة لإصدار قرار، يتبين فيما بعد أن الهدف منه تعطيل أثر حكم الإلغاء.

٦- يتميز القانون المصري في مجال انعقاد المسؤولية الجزائية على الموظف الممتنع عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة في مواجهة الإدارة، حيث اعتبر المشرع الدستوري المصري، امتناع الموظف العام المختص عن تنفيذ الأحكام جريمة يعاقب عليها القانون، وذلك بنص المادة (١٠٠) من دستور ٢٠١٤، والمادة ١٢٣ من قانون العقوبات.

٧- جرم قانون العقوبات الأردني كل موظف يستعمل سلطة وظيفته مباشرة أو بطريق غير مباشر ليعوق أو يؤخر تنفيذ أحكام القوانين أو الأنظمة المعمول بها أو جباية الرسوم والضرائب المقررة قانوناً أو تنفيذ قرار قضائي، أو أي أمر صادر عن سلطة ذات صلاحية، ولم يشر قانون العقوبات إلى تجريم امتناع الموظف عن تنفيذ الحكم القضائي كما فعل المشرع المصري.

٨- كان مجلس الدولة الفرنسي أول من أنشاء نظرية المسؤولية على أساس المخاطر، وقد طبق القضاء الأردني بشقية العادي والإداري مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر بالاستناد إلى نصوص تشريعية تجيز ذلك فقط وليس بالاستناد إلى المبادئ العامة كما في فرنسا، وفي مصر لم يأخذ القضاء الإداري بهذه النظرية إلا على سبيل الاستثناء.

٩- لم يتضمن قانون القضاء الإداري في الأردن رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤ أي نص يجيز للقاضي الإداري أن يوجه أوامر إلى الإدارة، أو أن يستخدم الغرامة التهديديه في مواجهتها لتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة عنه.

ثانياً: التوصيات

وقد توصل الباحث الى التوصيات التالية :

١- نتمنى على القضاء الأردني الموقر أن يميز في أحكامه بين مفهوم حجية الشيء المقضي به، ومفهوم قوة الشيء المقضي به، واستعمال كل منهما في المكان المناسب له، حيث تبين لنا من خلال هذه الدراسة الخلط أحيانا بين المفهومين، وهذا واضح من خلال قرارات محكمة التمييز الموقرة التي كان يورد فيها مصطلح قوة الشيء المقضي به بدلاً من حجية الشيء المقضي به.

٢- نتمنى على المشرع الأردني النص على تحديد مدة معقولة لتنفيذ حكم الإلغاء، وان يترك أمر تحديد هذه المدة للقاضي الإداري، حتى لا تتمادي الإدارة وتماطل في تنفيذ الأحكام القضائية بحجة انتظار الوقت المناسب للتنفيذ، ونتمنى عليه كذلك الاستفادة من تجربة القانون المصري من خلال تعديل نص المادة (١٨٢) من قانون العقوبات ليجرم فعل الامتناع العمدي إلى جانب التأخير أو التراخي في تنفيذ الحكم القضائي بحيث يعاقب بالعزل والحبس كل موظف عمومي امتنع عمداً عن تنفيذ حكم أو أمر صادر من المحكمة بعد إنذاره شخصيا على يد محضر، إذا كان تنفيذ الحكم أو الأمر يدخل في اختصاصه، مع تشديد العقوبة بحيث تصبح من ثلاثة أشهر إلى ثلاث سنوات.

٣- نتمنى على المشرع الأردني تعديل المادة (٣٤/ب) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤ التي تنص على أنه "يتوجب تنفيذ أحكام المحكمة الإدارية العليا وأحكام المحكمة الإدارية القطعية بالصورة التي صدرت فيها..." لأن هذه الصياغة قد لا تسعف القاضي الإداري ولا المحكوم له بالإلغاء في تنفيذ حكم الإلغاء في حال امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم، ونقترح أن يتضمن النص وجوب تضمين أسباب حكم الإلغاء الكيفية التي يتم بها التنفيذ.

٤- نقترح على المشرع الأردني الاستفادة من تجربة القانون الفرنسي وتعديل قانون القضاء الإداري رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤ بحيث يتضمن نصاً صريحا يمنح القاضي الإداري سلطة توجيه أوامر للإدارة لتنفيذ أحكامه، واستخدام أسلوب الغرامة التهديديه في مواجهة الإدارة في حال امتناعها عن تنفيذ الأحكام القضائية، وحملها على التنفيذ.

٥- نقترح إيجاد جهة مختصة لتنفيذ الأحكام القضائية الإدارية، ويمكن أن تكون هذه الجهة ديوان المظالم وذلك من خلال تعديل قانون ديوان المظالم لهذه الغاية بحيث يتم منح الديوان سلطات واسعة وملزمة لإجبار الجهات الإدارية على تنفيذ الأحكام الإدارية، وعلى أن يتم منح الديوان استقلالية كبيرة تجعله قادر على تنفيذ الأحكام الصادرة في مواجهة الإدارة على اختلاف مستوياتها.

٦ ـ نقترح انشاء دائرة تنفيذ على غرار دوائر التنفيذ في القضاء العادي .

قائمة المراجع والمصادر

أولاً:مؤلفات القانون الخاص

(١) السرحان، عدنان إبراهيم، ونوري حمد خاطر، شرح القانون المدني، مصادر الحقوق الشخصية، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع،عمان، سنة ٢٠٠٥.

(٢) سعد، نبيل إبراهيم: الإثبات في المواد المدنية والتجارية في ضوء الفقه والقضاء، منشأة المعرفة، الإسكندرية، سنة ٢٠٠٠م.

(٣) سلطان، أنور: قواعد الإثبات في المواد المدنية، والتجارية، دار الجامعة للنشر الجديدة الإسكندرية، لسنة (٢٠٠٥).

(٤) السنهوري، عبد الرزاق، الوسيط في شرح قانون المدني الجديد، الجزء ٢، المجلد الثاني، دار النشر للجامعات المصرية، القاهرة، سنة ١٩٨٢.

(٥) الشواري، عبد الحميد، حجية الأحكام المدنية والجنائية، في ضوء القضاء والفقه، ط(٤)، منشاة المعارف، الإسكندرية، سنة ١٩٩٦م.

(٦) علي، عادل حسن، الإثبات في المواد المدنية، مكتبة زهراء الشرق، لسنة ١٩٩٦.

(٧) فرج، توفيق، دروس في النظرية العامة للالتزام، الجزء الأول، الإسكندرية، مؤسسة الثقافة الجامعية، ١٩٨٠.

(٨) قاسم، محمد حسن: أصول الإثبات في المواد المدنية والتجارية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت سنة، ٢٠٠٢

(٩) الفضل، منذر، النظرية العامة للالتزامات في القانون المدني ج ٢، أحكام الالتزام، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، بدون تاريخ نشر.

(١٠) مرقص، سليمان: شهادة الشهود والقرائن وحجية الشيء المحكوم فيه والمعاينة والخبرة في تقنيات البلاد العربية، قسم البحوث والدراسات القانونية والشرعية، المجلد الثالث، لسنة ١٩٧٤.

(١١) مرقص، سليمان: الوافي في شرح القانون المدني، ج٥، أصول الإثبات وإجراءاته، المجلد الثاني، عالم الكتب بالقاهرة، لسنة ١٩٩١

(١٢) المصاروة، يوسف محمد: الإثبات بالقرائن في المواد المدنية التجارية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.

(١٢) منصور، محمد حسين: قانون الإثبات، منشاة المعارف للنشر، الإسكندرية، بدون تاريخ نشر.

(١٤) والي، فتحي: الوسيط قانون القضاء المدني، مطبعة جامعة القاهرة, سنة ١٩٨٧م.

ثانيا :مؤلفات القانون العام

(١) أبو راس، محمد الشافعي: القضاء الإداري، مكتبة النصر، الزقازيق، بدون تاريخ نشر.

(٢) أبو زيد، مصطفى فهمي، القضاء الإداري، ومجلس الدولة، قضاء الإلغاء، ط ٤، سنة ١٩٧٩.

(٣) أبو العثم، فهد، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان سنة ٢٠٠٥.

(٤) أبو العينين، محمد ماهر: دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، الكتاب الأول، المنشورات الحقوقية، بيروت، سنة ١٩٩٨.

(٥) أبو يونس، محمد باهي، الغرامة التهديدية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، سنة ٢٠٠١.

(٦) أحمد، منصور محمد، الغرامة التهديدية كجزاء لعدم تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادرة ضد الإدارة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، سنة ٢٠٠٢.

(٨) بدوي، ثروت، القانون الإداري، دار النهضة العربية القاهرة، سنة ١٩٧٤.

(٩) تناغو، سمير عبد السيد، النظرية العامة للقانون، منشأة المعارف، الإسكندرية، سنة ١٩٨٦م.

(١٠) الجبوري، محمود : القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر، عمان، سنة ١٩٩٨،

(١١) الجرف، طعمية، رقابة القضاء للإدارة العامة - قضاء الإلغاء - دار النهضة العربية، القاهرة، سنة ١٩٧٧.

ـــــ، الجرف، طعيمة ، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٦.

(١٢) جمال الدين، سامي: الدعوي الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري، ك (١)، منشاة المعارف، الإسكندرية، سنة ١٩٩١م.

(١٣) جيره، عبد المنعم عبد العظيم، آثار حكم الإلغاء، ط ١، دار الفكر العربي، القاهرة، سنة ١٩٧١.

(١٤) حافظ، محمود: القضاء الإداري، في القانون المصري والمقارن، ط٧، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة ١٩٧٩.

(١٥) حجازي، عبد الفتاح بيومي: النظام القانوني لتنفيذ الأحكام الأجنبية في مصر، دار الكتب القانونية، القاهرة، سنة ٢٠٠٧.

(١٦) الحديدي علي الشحات، الجوانب الإجرائية للغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على التنفيذ في القانون المصري والمقارن، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة ١٩٩٩.

(١٧) الحلـو، ماجـد راغـب، وعبـد الوهـاب، محمـد رفعـت: القضــاء الإداري، دار المطبوعــات الجامعية، الإسكندرية، سنة ١٩٩٤م.

ـــ، الحلـو، ماجـد، القضـاء الإداري، دار المطبوعـات والنشـر الجامعيـة، الإسـكندرية، سـنة ١٩٩٥.

(١٨) حسـني، محمـود نجيـب، جـرائم الامتنـاع والمسـؤولية الجنائيـة عـن الامتنـاع، دار النهضـة العربية، القاهرة، سنة ١٩٨٦.

(١٩) حميدة، عبدالله حسين، المسـؤولية الجنائيـة للموظـف للامتنـاع عـن تنفيـذ الأحكـام القضـائية، دراسة مقارنه، ط ١، سنة ٢٠٠٥.

(٢٠) خليفة، عبد العزيز، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، دراسـة مقارنـة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، سنة ٢٠٠١.

ـــ، خليفـة، عبـد العزيـز، مسـؤولية الإدارة عـن تصـرفاتها القانونيـة، ط١، المركـز القـومي للإصدارات، عابدين، الإسكندرية، سنة ٢٠٠٨.

ـــ، خليفة، عبد العزيز، تنفيذ الأحكام الإدارية وإشكاليته الوقتية.

(٢١) خيري، محمد ميرغني، القضاء الإداري، قضاء التعويض ومبدأ المشروعية المدنيـة للدولـة والسلطات العامة، القاهرة، دار الحقوق للطبع والنشر والتوزيع، سنة ١٩٨٣.

(٢٢) خليـل، محسـن، القضــاء الإداري ورقابتــه لأعمــال الإدارة، دراســة مقارنــة، ط ٢، منشــأة المعارف، الإسكندرية، سنة ١٩٦٨.

(٢٣) رأفت، وحيد، رقابة القضاء لأعمال الإدارة، رقابة التضمين، سنة ١٩٩٤.

(٢٤) رسلان، أنور أحمد: القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة ١٩٩٩.

(٢٥) الزعبي، خالد سماره القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، دراسة مقارنه (فرنسا، مصر، لبنان، الأردن)، المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان، ط١، ١٩٩٣.

(٢٦) السعيد، السعيد مصطفى، الأحكام العامة في قانون العقوبات، ط٢، القاهرة، سنة ١٩٥٣.

(٢٧) شطناوي، علـي خطـار: موسـوعة القضـاء الإداري، دار الثقافـة للنشـر والتوزيـع، عمـان، سنة ٢٠٠٤.

(٢٨) الشـوابكة، عمـر محمـد: القضــاء الإداري، ج١، مكتبـة دار الثقافـة للشـر والتوزيـع، عمـان سنة ١٩٩٦م.

(٢٩) الشـيخ، عصـمت عبـدالله، الوسـائل القانونيـة لضـمان تنفيـذ الأحكـام الإداريـة، دار النهضـة العربية، القاهرة، سنة ٢٠٠٩.

(٣٠) صاوي، أحمد السيد: الشروط الموضوعية للدفع بحجيـة الشـيء المحكـوم فيـه، دار النهضـة العربية للنشر، القاهرة، سنة ١٩٧١.

(٣١) الضفيري، أحمد على، القرار الإداري في كل من فرنسا والإمارات ودور المحاكم في إلغائه، دار الفكر العربي، سنة ٢٠٠٧.

(٣٢) الطباخ شريف أحمد، التعويض الإداري في ضوء الفقه والقضاء، دار الفكر العربي، الإسكندرية، سنة ٢٠٠٦.

(٣٣) الطماوي سليمان محمد، القضاء الإداري، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، دراسة مقارنة الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، القاهرة، سنة ١٩٨٦.

ـــ، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، سنة ١٩٧٦.

ـــ، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، ط١، سنة (١٩٥٣).

ـــ، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ط ٥، سنة ١٩٨٥.

(٣٤) العبادي، محمد وليد: موسوعة القضاء الإداري، الطبعة الأولى, الوراق للنشر والتوزيع، عمان، سنة ٢٠٠٨.

(٣٥) عبد اللطيف، محمد محمد: قانون القضاء الإداري، ك(٢)، دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة ٢٠٠٢.

(٣٦) عبدالله، عبد الغني بسيوني: ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة، قضاء الإلغاء، منشاة المعارف، الإسكندرية، سنة ١٩٨٣.

(٣٧) عثمان، عثمان خليل، مجلس الدولة، ط ٢، سنة ١٩٥١.

(٣٨) عمر، حمدي علي، سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة، دراسة مقارنه، القاهرة، دار النهضة العربية، سنة ٢٠٠٣.

(٣٩) عبدالله، عبد العني بسيوني، ولاية القضاء على أعمال الإدارة، قضاء الإلغاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، سنة ١٩٩٧.

ـــ، القضاء الإداري ومجلس شورى الدولة اللبنانية، المجلد الثاني، الدار الجامعية، بيروت، سنة ١٩٩٩ .

(٤٠) العصار، يسري محمد، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة وحظر حلوله محلها وتطوراته الحديثة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة ٢٠٠٠.

(٤١) عكاشة، حمدي ياسين، المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة ، منشأة المعرف، الإسكندرية، ١٩٩٨

(٤٢) عكاشة، حمدي ياسين، الأحكام الإدارية في مجلس قضاء الدولة، منشاة المعارف، الإسكندرية، ط ١، سنة ١٩٩٧.

(٤٣) عويس، حمدي أبو النور، مسؤولية الإدارة عن أعمالها المادية والقانونية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، سنة ٢٠١١.

(٤٤) الفكهاني، المستشار حسن (١) وآخرون، الموسوعة الإدارية الحديثة من عام ١٩٩٣-١٩٩٧، الجزء ٢ سنة ١٩٩٨.

(٤٥) فوده، عبد الحكيم: الخصومة الإدارية، دار المطبوعات الجامعية، سنة ١٩٩٦.

ـــ، حجية وقوة الشيء المقضي في ضوء مختلف الآراء الفقهية وأحكام محكمة النقض، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، المنصورة، بدون تاريخ نشر.

ـــ، حجية الأمر المقضي وقوته في المواد المدنية والجنائية، دار رمضان وأولاده للطباعة وللتجليد بالإسكندرية، سنة ١٩٩٤م، الناشر منشاة المعارف، الإسكندرية، سنة ١٩٩٤م.

(٤٦) القهوجي على عبد القادر، شرح قانون العقوبات القسم العام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، سنة ٢٠٠٨.

(٤٧) القيسي، إعاد علي: القضاء الإداري وقضاء المظالم، ط١، دار وائل للنشر، عمان، سنة ١٩٩٩.

(٤٨) كاتبي، عبدالله خزنة، البسيط في شرح قانون العقوبات، ط ١، بدون دار نشر، سنة ٢٠٠٠.

(٤٩) كنعان، نواف: القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، سنة ٢٠٠٦.

-، كنعان نواف، الوجيز في القانون الإداري الأردني، الكتاب الثاني، ط٤، الآفاق المشرقة ناشرون، الشارقة، سنة ٢٠١٣.

(٥٠) الكيلاني، فاروق، استقلال القضاء، ط٢، المركز العربي للمطبوعات، بيروت، سنة ١٩٩٩.

(٥١) الليثي، محمد سعيد، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها، ط١، دار أبو المجد للطباعة، القاهرة، سنة ٢٠٠٩م.

(٥٢) ليلة، محمد كامل، الرقابة على أعمال الإدارة، الرقابة القضائية، دراسة مقارنه، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة ١٩٨٥.

(٥٣) ليلو، مازن راضي، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الخامسة، دار المطبوعات مصر، ٢٠٠٤.

(٥٤) محارب، علي جمعة، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، سنة ٢٠١١.

(٥٥) نده، حنا: القضاء الإداري في الأردن، جمعية عمال المطابع التعاونية، عمان، سنة ١٩٧٢م.

(٥٦) وصفي، مصطفى كمال، اصول إجراءات القضاء الإداري طبقاً للقانون (٤٧) لسنة ١٩٧٢، مطبعة الأمانة، مصر، ط ٢، سنة ١٩٧٨.

ثانياً: الرسائل الجامعية

(١) أبو فايدة إبراهيم، تنفيذ الحكم الإداري الصادر ضد الإدارة، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، سنة ١٩٨٦.

(٢) الجعافرة، عماد زعل: القرائن في القانون المدني، رسالة ماجستير، كلية الحقوق مقدمة للجامعة الأردنية، سنة ٢٠٠١.

(٣) الخطيب، رنا إبراهيم، الوسائل القانونية لضمان تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية، رسالة ماجستير مقدمة للجامعة الأردنية، سنة ٢٠١١.

(٤) الأعرج، ميسون جريس، آثار حكم إلغاء القرار الإداري، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراة ، كلية الحقوق ، جامعة عمان العربية ، عمان، سنة٢٠٠٥.

(٥) سهلي، محمد، الأحكام الإدارية الصادرة بالإلغاء، رسالة ماجستير، جامعة المنصورة، دار الفكر العربي للنشر والتوزيع، سنة ٢٠١١.

(٦) الشبلي، رحاب صابر، تنفيذ الأحكام الصادرة بالإلغاء، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، سنة ٢٠٠٤

(٧) عبد العليم، صلاح يوسف، أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري، رسالة دكتوراه، حقوق جامعة عين شمس، بدون تاريخ نشر.

(٨) عبد القادر، عدو، تنفيذ الاحتكام القضائية ضد الإدارة العامة، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة سيدي بلعباس، سنة ٢٠٠٨.

(٩) عبد الواحد، حسني سعد، تنفيذ الأحكام الإدارية، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، القاهرة، بدون١٩٨٤.

(١٠) فهمي، وجدي راغب، النظرية العامة للعمل القضائي، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، سنة ١٩٦٧.

ثالثاً: الأبحاث والمقالات

(١) بطيخ، رمضان محمد، كيفية تنفيذ الحكم بالإلغاء في مجالات القرارات الإدارية، بحث منشور، مجلة هيئة قضايا الدولة، العدد الرابع، سنة ١٩٩٩ رقم (١٧٢).

(٢) جيلاني، محمد بوزيد الدين، إشكالية تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة، دراسة مقارنة، بحث منشور، في مجلة الإدارة العامة، المجلد ٤١، العدد ٤، يناير ٢٠٠٢ سنة.

(٣) حسن، عبد الفتاح، تعطيل تنفيذ الحكم القضائي،بحث منشور مجلة العلوم الإدارية، سنة ٦، العدد ١ يونيو/١٩٦٤.

(٤) الخلايلة، محمد، أثر النظام الانجلو سكسوني على القانون الفرنسي في مجال توجيه الأوامر القضائية للإدارة كضمانه لتنفيذ أحكام القضاء الإداري، بحث منشور، مجلة علوم الشريعة والقانون، المجلد ٣٩، العدد ١، سنة ٢٠١٢.

(٥) الزبيدي، خالد، القرار الإداري السلبي في الفقه والقضاء الإداري، دراسة مقارنة، بحث منشور، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد ٢، السنة ٣٠، سبتمبر،٢٠٠٦.

(٦) شحاته، إبراهيم فهمي، الآثار الايجابية للأحكام الصادرة بإلغاء الترقية، بحث منشور في مجلة مجلس الدولة، السنة ٨ - ١٠، ١٩٦٠.

(٧) الشرقاوي، سعاد، المسؤولية الإدارية والمسؤولية المدنية، مجلة العلوم الإدارية، سنة ١١، العدد ٢، أغسطس، ١٩٦٩.

(٨) صبري السيد، نظرية المخاطر كأساس لمسؤولية الدولة في القانون الإداري، تعليق على حكم المحكمة الإدارية العليا تاريخ ١٩٥٦/١٢/١٥، مجلة العلوم الإدارية، العدد١، س٢، يونيه، سنة ١٩٦٠.

(٩) عامر،عادل، الغرامة التهديدية في المادة الإدارية، دراسة مقارنة مقال منشور على الرابط الالكتروني http//docdigger.com، بتاريخ ٢٠٠٩/١٢/٣.

(١٠) قصري، محمد، تنفيذ الأحكام الإدارية، الغرامة التهديدية، الحجز، مقال منشور على الرابط الالكتروني. www.muhae.gov.ma.

(١١) كنعان، نواف، المبادئ التي تحكم تنفيذ أحكام الإلغاء، بحث منشور، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد ٤، السنة ٢٥، شهر (١٢) سنة ٢٠٠١.

(١٢) مهنا محمد فؤاد، القرار الإداري في القانون المصري والفرنسي، بحث منشور في مجلة الحقوق، السنة الرابعة، ١٩٥٨، العدد الثالث، مطبعة الإسكندرية، سنة ١٩٥٩.

(١٣) نوح، مهند، القاضي الإداري والأمر القضائي، بحث منشور، مجلة جامعة دمشق، للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٢٠، العدد الثاني، سنة ٢٠٠٤.

(١٤) وحيد، رأفت، الاستيلاء على العقارات المبنية لتفادي أحكام الطرد، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، س ٣، العدد ١، يونيه، ١٩٦١ .